Die Entwicklung des Notverordnungsrechts seit Erlaß der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920

Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität Breslau

vorgelegt von

Albert Bitter
Gerichtsreferendar in Breslau

1 9 3 0

Druck: A. Kleinert & Söhne, Breslau 13, Höfchenstraße 84

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

---

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

Lebenslauf.

Ich bin geboren am 6. Oktober 1902 in Roszkówko, Kreis Rawitsch, Provinz Posen (jetzt Polen) als Sohn des Rittergutsbesitzers Wilhelm Bitter und seiner Ehefrau Maria, geb. Reigers.

Vom April 1912 bis Juni 1920 besuchte ich das Gymnasium in Rawitsch und ging dann, nachdem Rawitsch polnisch geworden war, an das Gymnasium in Fraustadt, wo ich im März 1922 die Reifeprüfung bestand Vom Sommersemester 1922 ab studierte ich Rechtswissenschaften und zwar zuerst 3 Semester auf der Universität Breslau, dann 2 Semester in München und darauf wieder in Breslau. Am 27. Juli 1928 bestand ich am Oberlandesgericht Breslau das Referendarexamen und am 21. Januar 1929 die mündliche Doktorprüfung.

Seit dem 31. August 1928 stehe ich im juristischen Vorbereitungsdienste.

Inhalt:

Literaturverzeichnis.

Anschütz,
Die Verfassung des Deutschen Reiches, 6. Aufl., Berlin 1927.

Arndt,
Die Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin, Leipzig 1921.

Bornhak,
Preußisches Staatsrecht, Freiburg 1888.

Dieckmann,
Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Berlin 1926.

Fleiner,
Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 5. Aufl. Tübingen 1920.

Giese-Volkmann,
Die Preußische Verfassung, 2. Aufl., Berlin 1926.

Glatzer,
Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, Breslau 1899, aus Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Dr. Siegfried Brie.

Graf,
Das Notverordnungsrecht nach preußischem und deutschem Staatsrecht, Diss. Würzburg 1910.

Hager,
Das Notverordnungsrecht nach Reichs- und Landesstaatsrecht, Diss. Heidelberg 1923.

Hansel,
Die Notverordnung nach deutschem Staatsrechte, Leipzig 1904.

Hatschek,
Das preußische Verfassungsrecht, Berlin 1924.

Hatschek,
Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2. Bd., Berlin 1923.

Hatschek,
Der Ursprung der Notverordnung. Aus Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 27.

Helfritz,
Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924.

Huber,
Die Verfassung des Freistaates Preußen, Mannheim 1921.

Jellinek, Georg,
Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

Laband,
Deutsches Reichsstaatsrecht, 5. Aufl., Tübingen 1911.

Lüdde,
Gesetzgebung außerhalb des Parlaments, Diss. Würzburg 1927.

v. Lympius,
Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich, Berlin 1925.

Mayer, Otto,
Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 1924.

Meyer, Erich,
Die Entwicklung des Notverordnungsrechts in Preußen, Diss. Gießen 1921.
Meißner,
Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.
Menzel,
Zur Lehre von der Notverordnung, aus den Staatsrechtlichen Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, 1908.
Messerschmidt,
Das Notverordnungsrecht nach preußischem Staatsrecht, Diss. Rostock 1901.
v. Oppermann,
Das Notverordnungsrecht der preußischen Verfassung, Diss. Göttingen 1897.
Peters,
Das Notverordnungsrecht nach Artikel 55 der Preußischen Verfassung, aus Verwaltungsarchiv, 31. Bd., Berlin 1926.
v. Rath,
Das Notverordnungsrecht des preußischen Landes- und des deutschen Reichsstaatsrechts, Diss. Bonn 1904.
Graf v. Rittberg,
Ausnahmezustand nach Reichsrecht und Preußischem Landesrecht, Diss. Breslau 1922.
v. Rönne,
Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. 1. 1850, Berlin 1859.
v. Rönne,
Ueber das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nach preußischem Staatsrecht, aus Aegidis Zeitschrift Bd. 1.
Rotter,
Das Notverordnungsrecht in Preußen und im Reich einst und jetzt, Diss. Greifswald 1922.
Schmitt, Carl,
Verfassungslehre, Leipzig 1928.
Sobernheim,
Das Notverordnungsrecht im deutschen Staatsrecht, Diss. Berlin 1904.
Spiegel,
Zur Lehre vom Ursprung der Notverordnung, aus Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht, 34. Bd., 3. und 4. Heft.
Stier-Somlo,
Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin 1921.
Stier-Somlo,
Das Preußische Verfassungsrecht, Bonn 1922.
Stier-Somlo,
Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, 1. Bd., Berlin 1924.
Stier-Somlo,
Die verfassungsmäßigen Rechte des Preußischen Staatsrats und die Folgen ihrer Nichtbeachtung, aus Archiv des öffentlichen Rechts,

42. Bd., 3. Bd. N. F. Tübingen 1922.

Stier-Somlo,
Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach Preußischem Verfassungsrecht, aus Archiv des öffentlichen Rechts, 9. Bd., N. F., 2. Heft, Tübingen 1925.

Thiemel,
Das Notverordnungrecht nach der Preußischen Verfassung, Diss. Breslau, 1923.

Tzschaschel,
Die Wirksamkeit einer fehlerhaften Notverordnung, Diss. Breslau 1929.

Vogels,
Die Preußische Verfassung (Kommentar), Berlin 1921.

Vogels,
Grundzüge des Preußischen Staatsrechts, Bonn 1926.

Vosberg,
Das Notverordnungsrecht in Preußen einst und jetzt, Diss. Greifswald 1925.

Waldecker,
Die Verfassung des Freistaats Preußen, 2. Aufl., Berlin 1928.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (zit. R.G.Z.).

Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (zit. OVG).

Einleitung.

Jeder Staat baut sich auf drei Elementen: Volk, Gebiet und Staatsgewalt auf. Es ist kein Staat denkbar, dem auch nur eines dieser drei Elemente fehlte. Man könnte Volk und Gebiet als Körper und die Staatsgewalt als Seele des Staates bezeichnen. Denn Volk und Gebiet sind konkrete Dinge, die sich körperlich äußern und sinnlich wahrnehmbar sind, während „Staatsgewalt" ein abstrakter Begriff ist, den man nur verstandesmäßig erfassen, aber nicht sehen oder fühlen kann. Man kann zwar eine Aeußerung der Staatsgewalt in irgendeiner Weise konkret wahrnehmen, aber die Staatsgewalt selbst bleibt im Abstrakten verborgen. Bleibt man bei diesem Vergleich, so kann man sagen, daß die Staatsgewalt als Seele dem Staate das Leben gibt, das sich dann in der staatlichen Körperlichkeit äußert. Sie verbindet Volk und Gebiet und hält sie zusammen, sie schafft das pulsierende Staatsleben.

Die Staatsgewalt, die man auch als Staatswillen bezeichnen kann, äußert sich im Staatsleben nach drei Richtungen; auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtssprechung. Die beiden letzten nennt man auch zusammenfassend Exekutive.

Die primäre Aeußerung des Staatswillens ist die Gesetzgebung. Auf ihr fußen und gründen sich Verwaltung und Rechtssprechung.

Es kann im modernen Staate keine Verwaltung und keine Rechtssprechung geben, wenn nicht irgendwelche vom Staate gesetzte Normen da sind, die ihnen ihre Aufgaben zuweisen und ihnen Anweisungen für ihr Handeln geben. Die Gesetzgebung gibt den Rahmen, innerhalb dessen die Exekutive tätig wird; sie schafft Gesetze und gibt damit allen im Staate lebenden Rechtssubjekten Normen für ihr Leben und Wirken.

Die Gesetzgebung ist daher nicht nur die primäre, sondern auch die wichtigste Aeußerung des Staatswillens. Denn von ihr wird der ganze Aufbau des Staates bestimmt und sein Leben nach innen und nach außen.

Ein großer Teil der Willensäußerung eines Staates ist also neben der Exekutive auf die Gesetzgebung gerichtet; d. h. die Gesetze gehen von der Staatsgewalt aus, sie werden vom Staate erlassen. Zu diesem Zwecke bedient sich der Staat seiner Organe, denn „Gesetz ist das vom Staate durch seine verfassungsmäßigen Organe gesetzte Recht." [1]) Diese Organe, die zur Gesetzgebung berufen sind, sind je nach dem Aufbau eines Staates ganz verschieden.

In den absoluten Monarchien ist der Monarch alleiniger Träger der gesamten Staatsgewalt. Er ist daher auch das zur Gesetzgebung berufene Organ. Zur Schaffung eines Gesetzes bedarf es nur eines Willensaktes, der vom Monarchen allein ausgeht.

In den beschränkten Monarchien übt der Monarch die Gesetzgebung nicht allein aus. In der ständischen Monarchie teilt er sie mit den Ständen, die hier eine Mitwirkung an der Gesetzgebung ausüben, trotzdem sie nicht Staatsorgane sind. In den konstitutionellen Monarchien ruht die Staatsgewalt nicht allein beim Monarchen. Die Gesetzgebung übt er gemeinsam mit der Volksvertretung aus.

1) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 15.

42. Bd., 3. Bd. N. F. Tübingen 1922.

Stier-Somlo,
Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach Preußischem Verfassungsrecht, aus Archiv des öffentlichen Rechts, 9. Bd., N. F., 2. Heft, Tübingen 1925.

Thiemel,
Das Notverordnungrecht nach der Preußischen Verfassung, Diss. Breslau, 1923.

Tzschaschel,
Die Wirksamkeit einer fehlerhaften Notverordnung, Diss. Breslau 1929.

Vogels,
Die Preußische Verfassung (Kommentar), Berlin 1921.

Vogels,
Grundzüge des Preußischen Staatsrechts, Bonn 1926.

Vosberg,
Das Notverordnungsrecht in Preußen einst und jetzt, Diss. Greifswald 1925.

Waldecker,
Die Verfassung des Freistaats Preußen, 2. Aufl., Berlin 1928.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (zit. R.G.Z.).

Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (zit. OVG).

Einleitung.

Jeder Staat baut sich auf drei Elementen: Volk, Gebiet und Staatsgewalt auf. Es ist kein Staat denkbar, dem auch nur eines dieser drei Elemente fehlte. Man könnte Volk und Gebiet als Körper und die Staatsgewalt als Seele des Staates bezeichnen. Denn Volk und Gebiet sind konkrete Dinge, die sich körperlich äußern und sinnlich wahrnehmbar sind, während „Staatsgewalt" ein abstrakter Begriff ist, den man nur verstandesmäßig erfassen, aber nicht sehen oder fühlen kann. Man kann zwar eine Aeußerung der Staatsgewalt in irgendeiner Weise konkret wahrnehmen, aber die Staatsgewalt selbst bleibt im Abstrakten verborgen. Bleibt man bei diesem Vergleich, so kann man sagen, daß die Staatsgewalt als Seele dem Staate das Leben gibt, das sich dann in der staatlichen Körperlichkeit äußert. Sie verbindet Volk und Gebiet und hält sie zusammen, sie schafft das pulsierende Staatsleben.

Die Staatsgewalt, die man auch als Staatswillen bezeichnen kann, äußert sich im Staatsleben nach drei Richtungen; auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtssprechung. Die beiden letzten nennt man auch zusammenfassend Exekutive.

Die primäre Aeußerung des Staatswillens ist die Gesetzgebung. Auf ihr fußen und gründen sich Verwaltung und Rechtssprechung.

Es kann im modernen Staate keine Verwaltung und keine Rechtssprechung geben, wenn nicht irgendwelche vom Staate gesetzte Normen da sind, die ihnen ihre Aufgaben zuweisen und ihnen Anweisungen für ihr Handeln geben. Die Gesetzgebung gibt den Rahmen, innerhalb dessen die Exekutive tätig wird; sie schafft Gesetze und gibt damit allen im Staate lebenden Rechtssubjekten Normen für ihr Leben und Wirken.

Die Gesetzgebung ist daher nicht nur die primäre, sondern auch die wichtigste Aeußerung des Staatswillens. Denn von ihr wird der ganze Aufbau des Staates bestimmt und sein Leben nach innen und nach außen.

Ein großer Teil der Willensäußerung eines Staates ist also neben der Exekutive auf die Gesetzgebung gerichtet; d. h. die Gesetze gehen von der Staatsgewalt aus, sie werden vom Staate erlassen. Zu diesem Zwecke bedient sich der Staat seiner Organe, denn „Gesetz ist das vom Staate durch seine verfassungsmäßigen Organe gesetzte Recht." [1]) Diese Organe, die zur Gesetzgebung berufen sind, sind je nach dem Aufbau eines Staates ganz verschieden.

In den absoluten Monarchien ist der Monarch alleiniger Träger der gesamten Staatsgewalt. Er ist daher auch das zur Gesetzgebung berufene Organ. Zur Schaffung eines Gesetzes bedarf es nur eines Willensaktes, der vom Monarchen allein ausgeht.

In den beschränkten Monarchien übt der Monarch die Gesetzgebung nicht allein aus. In der ständischen Monarchie teilt er sie mit den Ständen, die hier eine Mitwirkung an der Gesetzgebung ausüben, trotzdem sie nicht Staatsorgane sind. In den konstitutionellen Monarchien ruht die Staatsgewalt nicht allein beim Monarchen. Die Gesetzgebung übt er gemeinsam mit der Volksvertretung aus.

1) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 15.

Die parlamentarischen Monarchien und die Republiken gleichen sich darin, daß bei beiden die Gesetzgebung von der Volksvertretung ausgeübt wird. In beiden Staatsformen hat das Staatsoberhaupt kein aktives Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung.

Es liegt nun auf der Hand, daß ein Gesetz am schnellsten in dem Staate zustande kommt, in dem die wenigsten Personen an der Schaffung der Gesetze beteiligt sind. Es wird daher in der absoluten Monarchie die Gesetzgebung am reibungslosesten von statten gehen, da hier nur eine Willensbildung, die des Monarchen, nötig ist. Anders steht es in den beschränkten Monarchien und in den Republiken. Hier ist eine große Anzahl von Personen zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufen. In diesen Staaten arbeitet daher die Gesetzgebungsmaschine langsam und schwerfällig, da jedes Gesetz erst die verschiedensten Instanzen durchlaufen und zum Schluß den Volksvertretern zur Beschlußfassung vorgelegt werden muß, bis es dann nach der Verkündung in Kraft tritt.

Nun kann es vorkommen, daß durch irgendwelche Ereignisse ein Zustand entsteht, der dringend nach gesetzgeberischer Regelung verlangt. Es können plötzlich von irgendeiner Seite her Gefahren entstehen, die den Bestand des Staates bedrohen, oder zu großen Erschütterungen im Staats- oder Volksleben führen können und die nur durch sofortige einschneidende gesetzgeberische Maßnahmen beseitigt werden können. In einem solchen Falle wird man mit der ordentlichen Gesetzgebung nicht zum Ziele kommen; denn bis auf diese Weise eine Regelung erfolgt ist, können schon die schlimmsten Nachteile aus den Notständen erwachsen sein, oder die gesetzgeberische Maßnahme kann überhaupt zu spät kommen, oder gar nicht mehr ihren Zweck erreichen. Tritt z. B. ein solcher Notstand zu einer Zeit ein, in der das Parlament nicht versammelt ist, so bedürfte es erst langwieriger Vorkehrungen, um die Volksvertreter zur Beschlußfassung zusammenzurufen, und wenn sie dann schließlich zusammengetreten wären, so könnte durch Meinungsverschiedenheiten, lange Debatten oder andere Umstände der Erlaß des notwendigen Gesetzes noch lange verzögert werden.

Um solchen Notständen wirksam begegnen zu können, hat man eine Einrichtung geschaffen, die man als Staatsnotrecht bezeichnet. Sie besteht darin, daß in den angeführten Fällen bestimmten Exekutivorganen ein provisorisches Gesetzgebungsrecht gegeben wird. Man ging dabei von der Erwägung aus, daß Exekutivorgane immer zur Stelle und dadurch in der Lage sind, staatlichen Notständen durch provisorische gesetzgeberische Maßnahmen entgegenzutreten. Die Form, in der ein solches provisorisches Gesetz erlassen wird, ist die Notverordnung.

A. Wesen und Zweck der Notverordnung.

Die Notverordnung ist materiell Gesetz, formell Verordnung. Die Verordnungen teilt man ein in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Die Notverordnungen gehören unter den Oberbegriff der Rechtsverordnungen. Diese enthalten Rechtsnormen im Gegensatz zu den Verwaltungsverordnungen, die sich auf den inneren Betrieb der Behördenorganisationen beziehen und ihn regeln. Die Rechtsverordnungen dagegen, zu denen z. B. auch die Polizei- und Ausführungsverordnungen gehören,

richten sich nach außen und an die Allgemeinheit, so daß sie für den Staatsbürger dieselbe praktische Bedeutung haben wie die Gesetze.

Ueber das eigentliche Wesen der Notverordnung sind die Ansichten sehr geteilt. Hatschek[2]) sagt darüber: „Die Notverordnung ist kein Gesetz, auch kein antizipiertes Gesetz, sondern bloß eine Verordnung. Sie ist eine Verordnung besonderer Art, die eigentlich rechtswidrig ist, weil sie bestehendes Recht ohne Zustimmung des Landtages abändern will. Diese Rechtswidrigkeit kann aber nach dem Willen der Verfassung durch ein parlamentarisches Rechtsgeschäft, die Genehmigung, saniert werden", und weiter: „Sie ist also vor allem an sich kein Rechtssatz, auch nicht Feststellung eines Gesetzesinhalts, sondern ein parlamentarisches Rechtsgeschäft in der eben angeführten Bedeutung."

Glatzer[3]) nennt das Notverordnungsrecht „provisorische Gesetzgebung" und erläutert diesen Begriff dahin, daß ein nur vorläufiger, nicht abgeschlossener, unfertiger Akt der staatlichen Willenskundgebung vorliegt, daß also zum eigentlichen Begriffe „Gesetzgebung" ein Moment fehlt, dennoch dieser Mangel nicht so bedeutend ist, daß er die Bezeichnung des Gebildes als „Gesetzgebung" verwehrte.

Stier-Somlo[4]) sagt: „Die formellen Verordnungen (zu denen auch die Notverordnungen gehören) sind solche, die die Anordnung einer Rechtsregel (Rechtsnorm, Rechtsvorschrift) enthalten, die an Stelle eines Gesetzes treten und dessen Rechtskraft haben."

Georg Jellinek[5]) nennt die Notverordnung eine „gesetzvertretende Verordnung".

Hansel hält die Notverordnung für eine irreguläre, verfassungsmäßige Aeußerung des Staatswillens in Form einer Verordnung, die materiell gleich einem Gesetze einen prinzipiellen unbegrenzten sachlichen Wirkungskreis hat, sich aber von dem Gesetz materiell dadurch unterscheidet, daß sie nur suspensive und nicht endgültige derogatorische Kraft besitzt. Zum Wesen der Notverordnung gehört auch der Umstand, daß sie durch bloßen Parlamentsbeschluß ohne Mitwirkung des Inhabers der Notverordnungsgewalt außer Kraft gesetzt werden kann.

Man sieht also, daß die Meinungen über das Wesen der Notverordnung sehr verschieden sind. Formell sind die Notverordnungen jedenfalls Rechtsverordnungen. Materiell sind sie Gesetze, in manchen Fällen aber auch Verwaltungsverordnungen. Jedenfalls haben sie im praktischen staatsrechtlichen Leben genau die gleiche Wirkung wie die Gesetze. Denn solange eine Notverordnung besteht, sind ihre Vorschriften genau so zwingend für jeden Staatsbürger wie die Gesetze.

Die Notwendigkeit zur Einführung eines Notverordnungsrechts entstand zur Zeit der Bildung konstitutioneller Monarchien. Vorher war kein Bedürfnis dafür vorhanden; denn in den absoluten Monarchien beruhte die Schaffung rechtsetzender Normen allein auf dem Willen des Monarchen. Für diese war es ganz gleichgültig, ob sie den Namen Gesetz oder Verordnung trugen. In ihrer rechtlichen Wirksamkeit waren beide

2) Deutsch. u. Preuß. Staatsr., Bd. 2, S. 188.
3) a. a. O., S. 5, § 4.
4) Das preußische Verfassungsrecht, S. 73.
5) a. a. O., S. 376.

gleich, da sie auf den gleichen Ursprung, den Willen des Monarchen, gegründet waren, hießen sie nun Gesetz oder Verordnung.

Dieser Zustand änderte sich mit Einführung der konstitutionellen Monarchie. Denn von jetzt an war der Monarch in der Gesetzgebung beschränkt und in dieser Hinsicht an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden. Sollte also ein Gesetz zustande kommen, so mußte die Volksvertretung versammelt sein und durch einen mit dem Willen des Monarchen übereinstimmenden Willensakt das Gesetz schaffen. So war der ordentliche Weg der Gesetzgebung. Trat nun aber ein störender Faktor in Gestalt eines staatlichen Notstandes ein, der eine schnelle gesetzgeberische Regelung erforderte, so mußte der lange Weg der ordentlichen Gesetzgebung abgekürzt und durch die provisorische Gesetzgebung ersetzt werden.

Diese Funktion wurde dem Monarchen als Inhaber der Staatsgewalt in seiner Eigenschaft als Exekutivorgan übertragen.

In früherer Zeit wurde allerdings auch die Ansicht vertreten, daß der Monarch das Notverordnungsrecht als mitwirkendes Gesetzgebungsorgan ausübe, und daß lediglich die Tätigkeit der Volksvertretung bei diesem gekürzten Gesetzgebungsverfahren fortfalle. Diese Meinung, die jetzt ihre praktische Bedeutung verloren hat, wird heute nicht mehr vertreten.

Von den konstitutionellen Monarchien ist das Notverordnungsrecht dann in die parlamentarisch regierten Staaten, z. B. in die meisten Verfassungen der deutschen Länder, übergegangen. Interessant ist in diesem Zusammenhange die Ansicht Glatzers [6], daß ein Notverordnungsrecht mit dem Wesen der republikanischen Staatsverfassung unvereinbar sei, eine Auffassung, die inzwischen von der staatsrechtlichen Wirklichkeit widerlegt ist.

Während in den konstitutionellen Monarchien das Notverordnungsrecht ein Zeichen einer starken staatsrechtlichen Stellung des Monarchen ist, ist es in den parlamentarischen Republiken ein Zeichen einer starken Abhängigkeit der Exkutive von der Legislative. Denn in diesen Staaten ruht das Notverordnungsrecht bei einem Organ der Exekutive — Präsident oder Ministerium —. Dieses Organ wird das Notverordnungsrecht infolge seiner Abhängigkeit von der Legislative praktisch in Uebereinstimmung mit dem wirklichen oder mutmaßlichen Willen der Volksvertretung handhaben, da ihm sonst von dieser das Vertrauen entzogen und es damit seiner Handlungsfähigkeit beraubt wird.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika z. B. hat die Exekutive eine so starke Stellung und ist dadurch von der Legislative so unabhängig, daß sie eines Notverordnungsrechtes nicht bedarf, weil sie ihre Ziele auch ohne dieses erreicht.

In den konstitutionellen Monarchien wurde das Notverordnungsrecht von dem Inhaber der Staatsgewalt, dem Monarchen, ausgeübt. In parlamentarisch regierten Ländern ruht die Staatsgewalt beim Volke. Die Gesetzgebung wird von den vom Volke dazu beauftragten Volksvertretern, den Abgeordneten, im Parlamente ausgeübt. Das Notverordnungsrecht liegt in diesen Staaten bei einem Exekutivorgane —

6) a. a. O., S. 16.

dem Präsidenten oder dem Ministerium —, da es ja nicht dem Inhaber der Staatsgewalt, dem Volke, übertragen werden kann. Stehen nun diese Exekutivorgane unter besonders starker Abhängigkeit vom Parlament, so wird dieses auch auf die Handhabung des Notverordnungsrechts einen so großen Einfluß ausüben, daß die Notverordnungen dann in der Regel dem Willen des Parlaments entsprechen.

Voraussetzung der Notverordnung ist es, daß ein Staatsnotstand vorliegt, der im Wege der ordentlichen Gesetzgebung nicht beseitigt werden kann, sondern nur in dem verfassungsmäßig zulässigen der provisorischen Gesetzgebung. Es muß in der Verfassung des Staates ausdrücklich das Notverordnungsrecht festgelegt sein. In Staaten, in denen dies nicht der Fall ist, besteht für die Regierung auch in den dringendsten Notfällen keine Möglichkeit, den Weg der ordentlichen Gesetzgebung zu verlassen. Tut sie es trotzdem, so begeht sie einen Verfassungsbruch und kann dafür zur Verantwortung gezogen werden. In den einzelnen Verfassungen sind die Voraussetzungen für den Erlaß von Notverordnungen genau umgrenzt. Es muß vor allem ein staatlicher Notstand vorhanden sein. Dieser Begriff läßt sich nicht objektiv bestimmen, sondern unterliegt der subjektiven Beurteilung. In den meisten Verfassungen tritt als zweites Erfordernis hinzu, daß das Parlament nicht versammelt sein darf. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, dann ist die Erlassung einer Notverordnung staatsrechtlich zulässig. Sie greift dann in das Staatsleben wie ein Gesetz ein, mit der Bestimmung, eine Gefahr zu beseitigen, deren Abwendung auf andere Weise nicht möglich ist.

B. Geschichtliche Entwicklung.

Ueber die Frage, woher das Notverordnungsrecht stammt, gehen die Ansichten stark auseinander. Menzel [7]) führt seinen Ursprung auf die Wahlkapitulationen des Heiligen römischen Reiches Deutscher Nation zurück, in denen eine provisoria potestas des Kaisers zur Erlassung provisorischer Gesetze bestanden hätte, wenn salus publica et utilitas es geboten. Diese Meinung ist aber sehr vereinzelt.

Hatschek [8]) sieht in dem Artikel 14 der französischen Charte von 1814 („Le roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat"), dessen Ursprung wiederum in England liegt, das Vorbild des heutigen Notverordnungsrechts, während Glatzer [9]) es in einigen der ältesten Verfassungen der deutschen Gliedstaaten: der badischen (1818), der würtembergischen (1819), der hessischen (1820), und der Sachsen-Altenburgischen (1831) erblickt. Dieser Meinungsstreit ist bis heute noch nicht geklärt.

In Preußen trat zum erstenmal im Artikel 105 Abs. 2 der sogenannten oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 das Notverordnungsrecht in Erscheinung. In dem vorher erschienenen Regierungs- und in dem Kommissionsentwurfe der Nationalversammlung ist ein Notverordnungsrecht nicht enthalten. In die Verfassungsurkunde für den Preußischen

7) a. a. O., S. 378 ff.
8) Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Bd., S. 163.
9) a. a. O., S. 16.

Staat vom 31. Januar 1850 wurde das Notverordnungsrecht durch Artikel 63 übernommen. Nach der Revolution tauchte es zunächst im § 10 der Notverfassung vom 20. März 1919 auf, um dann endgültig im Artikel 55 der Preußischen Verfassung von 1920 niedergelegt zu werden.

C. Das preußische Notverordnungsrecht.

Artikel 55 der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920 lautet:

> „Wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, kann, sofern der Landtag nicht versammelt ist, das Staatsministerium in Uebereinstimmung mit dem im Artikel 26 vorgesehenen ständigen Ausschusse Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so ist die Verordnung durch Bekanntmachung in der Gesetzsammlung alsbald außer Kraft zu setzen."

Dieser Artikel enthält die Voraussetzungen, unter denen eine Notverordnung erlassen werden kann. Er ist fast wörtlich der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 entnommen worden. (Art. 63.) Jedoch ist in der neuen Verfassung ein Satz hinzugefügt worden, der Bestimmungen über die Außerkraftsetzung der vom Landtage nicht genehmigten Notverordnung enthält. Neu ist ferner die Beteiligung des auf Grund von Artikel 26 geschaffenen ständigen Ausschusses am Erlaß von Notverordnungen.

I.

1.) Die Voraussetzungen für eine Notverordnung sind, wie man aus Artikel 55 ersieht, formeller und materieller Natur. Zum Zwecke einer genauen Prüfung wird man die formellen und materiellen Voraussetzungen gesondert untersuchen müssen.

a) Die formelle Voraussetzung des Notverordnungsrechts ist die, daß der Landtag nicht versammelt ist. Dies ist der Fall nach Auflösung des Landtags, nach Ablauf der Wahlperiode oder im Zeitraum zwischen zwei Sitzungsperioden. Ob auch die Vertagung innerhalb der Sitzungsperiode genügt, ist zweifelhaft. Dagegen sprechen sich aus Vogels[10]) und Stier-Somlo[11]), dafür sind Peters[12]), Giese[13]) und Waldecker[14]). Auch der Staatsgerichtshof bekennt sich in seiner Entscheidung vom 21. November 1925 zu dieser Ansicht[15]), die aus praktischen Gründen heute überwiegend vertreten wird. Bei Anwendung der Auslegung Stier-Somlos und Vogels' würde nämlich die Möglichkeit zur praktischen Anwendung des Notverordnungsrechts

10) Kommentar S. 118, II.
11) Verfassungsrecht, S. 75, b.
12) a. a. O., S. 394, a.
13) a. a. O., S. 174, 6.
14) a. a. O., S. 156, 5, α.
15) RGZ. 112, Anhang S. 1.

auf ein Minimum zusammenschrumpfen, da heute der Landtag kaum noch eine förmliche Schließung der Sitzungsperiode vornimmt, sondern sich in der Regel nur formlos, oft auf längere Zeit, vertagt, und dann nur die Zeit nach Schluß der Wahlperiode für den Erlaß von Notverordnungen in Betracht käme.

Der Landtag darf nicht versammelt sein beim Erlaß einer Notverordnung, d. h. während sie beschlossen, ausgefertigt und verkündet wird. Es darf also weder eine Beschlußfassung noch Ausfertigung noch Verkündung erfolgen, solange der Landtag tagt.

b) Die materiellen Voraussetzungen für eine Notverordnung liegen vor, wenn die Notverordnung „dringend erforderlich ist zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes". Es muß also die öffentliche Sicherheit gefährdet, oder ein ungewöhnlicher Notstand eingetreten sein — oder wenigstens drohen —, damit eine Notverordnung gerechtfertigt ist. Aus der Fassung des Art. 55 und den Worten: „ungewöhnlicher Notstand" und „dringend" geht hervor, daß das Notverordnungsrecht nur in den ernstesten Fällen angewendet werden soll. Nach allgemeiner Ansicht muß man bei Auslegung der Worte „dringende Notwendigkeit" den strengsten Maßstab anlegen [16]).

Bloße Nützlichkeitserwägungen rechtfertigen den Erlaß von Notverordnungen nicht [17]).

Allerdings herrscht in dieser Hinsicht in der Praxes eine weitherzigere Auffassung.

Im Schrifttum werden als Beispiele für Notstände im Sinne des Artikels 55 Seuchen, Ueberschwemmungen usw. angegeben. Es sind also nur schwere, dem Staate oder den Staatsbürgern drohende Gefahren gemeint, die aber nicht allgemein, d. h. in allen Gebieten des Staates vorhanden zu sein brauchen. Ferner muß der Notstand unvoraussehbar sein und ungewöhnlich, so daß er auf andere Weise nicht beseitigt werden kann.

Ob die materiellen Voraussetzungen des Art. 55 vorliegen, unterliegt nach Ansicht von Peters [18]) einer objektiv rechtlichen Beurteilung, während Waldecker [19]) die Meinung vertritt, daß dafür das rein subjektive Ermessen des Staatsministeriums maßgebend ist, und nur das Tatbestandsmerkmal „erforderlich" objektiv zu bewerten ist. Welche Ansicht die richtige ist, darüber bestehen Zweifel. Der Staatsgerichtshof neigt mehr zu der Ansicht von Peters, allerdings mit der Einschränkung, daß dem Ermessen des Ministeriums ein gewisser Spielraum zu belassen sei.

Mir scheint die Auffassung Waldeckers bedenklich, weil sie einem Mißbrauch des Notverordnungsrechts Tür und Tor öffnet, da man im einzelnen Falle dem Ministerium kaum wird widerlegen können, daß es vom Vorliegen eines Notstandes subjektiv überzeugt gewesen

16) Peters, S. 397, 2, a.
17) Vogels, Kommentar, S. 118, II.
18) a. a. O., S. 400.
19) a. a. O., S. 158.

Staat vom 31. Januar 1850 wurde das Notverordnungsrecht durch Artikel 63 übernommen. Nach der Revolution tauchte es zunächst im § 10 der Notverfassung vom 20. März 1919 auf, um dann endgültig im Artikel 55 der Preußischen Verfassung von 1920 niedergelegt zu werden.

C. Das preußische Notverordnungsrecht.

Artikel 55 der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920 lautet:

„Wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, kann, sofern der Landtag nicht versammelt ist, das Staatsministerium in Uebereinstimmung mit dem im Artikel 26 vorgesehenen ständigen Ausschusse Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so ist die Verordnung durch Bekanntmachung in der Gesetzsammlung alsbald außer Kraft zu setzen.“

Dieser Artikel enthält die Voraussetzungen, unter denen eine Notverordnung erlassen werden kann. Er ist fast wörtlich der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 entnommen worden. (Art. 63.) Jedoch ist in der neuen Verfassung ein Satz hinzugefügt worden, der Bestimmungen über die Außerkraftsetzung der vom Landtage nicht genehmigten Notverordnung enthält. Neu ist ferner die Beteiligung des auf Grund von Artikel 26 geschaffenen ständigen Ausschusses am Erlaß von Notverordnungen.

I.

1.) Die Voraussetzungen für eine Notverordnung sind, wie man aus Artikel 55 ersieht, formeller und materieller Natur. Zum Zwecke einer genauen Prüfung wird man die formellen und materiellen Voraussetzungen gesondert untersuchen müssen.

a) Die formelle Voraussetzung des Notverordnungsrechts ist die, daß der Landtag nicht versammelt ist. Dies ist der Fall nach Auflösung des Landtags, nach Ablauf der Wahlperiode oder im Zeitraum zwischen zwei Sitzungsperioden. Ob auch die Vertagung innerhalb der Sitzungsperiode genügt, ist zweifelhaft. Dagegen sprechen sich aus Vogels[10]) und Stier-Somlo[11]), dafür sind Peters[12]), Giese[13]) und Waldecker[14]). Auch der Staatsgerichtshof bekennt sich in seiner Entscheidung vom 21. November 1925 zu dieser Ansicht[15]), die aus praktischen Gründen heute überwiegend vertreten wird. Bei Anwendung der Auslegung Stier-Somlos und Vogels' würde nämlich die Möglichkeit zur praktischen Anwendung des Notverordnungsrechts

10) Kommentar S. 118, II.
11) Verfassungsrecht, S. 75, b.
12) a. a. O., S. 394, a.
13) a. a. O., S. 174, 6.
14) a. a. O., S. 156, 5, a.
15) RGZ. 112, Anhang S. 1.

auf ein Minimum zusammenschrumpfen, da heute der Landtag kaum noch eine förmliche Schließung der Sitzungsperiode vornimmt, sondern sich in der Regel nur formlos, oft auf längere Zeit, vertagt, und dann nur die Zeit nach Schluß der Wahlperiode für den Erlaß von Notverordnungen in Betracht käme.

Der Landtag darf nicht versammelt sein beim Erlaß einer Notverordnung, d. h. während sie beschlossen, ausgefertigt und verkündet wird. Es darf also weder eine Beschlußfassung noch Ausfertigung noch Verkündung erfolgen, solange der Landtag tagt.

b) Die materiellen Voraussetzungen für eine Notverordnung liegen vor, wenn die Notverordnung „dringend erforderlich ist zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes". Es muß also die öffentliche Sicherheit gefährdet, oder ein ungewöhnlicher Notstand eingetreten sein — oder wenigstens drohen —, damit eine Notverordnung gerechtfertigt ist. Aus der Fassung des Art. 55 und den Worten: „ungewöhnlicher Notstand" und „dringend" geht hervor, daß das Notverordnungsrecht nur in den ernstesten Fällen angewendet werden soll. Nach allgemeiner Ansicht muß man bei Auslegung der Worte „dringende Notwendigkeit" den strengsten Maßstab anlegen [16]).

Bloße Nützlichkeitserwägungen rechtfertigen den Erlaß von Notverordnungen nicht [17]).

Allerdings herrscht in dieser Hinsicht in der Praxes eine weitherzigere Auffassung.

Im Schrifttum werden als Beispiele für Notstände im Sinne des Artikels 55 Seuchen, Ueberschwemmungen usw. angegeben. Es sind also nur schwere, dem Staate oder den Staatsbürgern drohende Gefahren gemeint, die aber nicht allgemein, d. h. in allen Gebieten des Staates vorhanden zu sein brauchen. Ferner muß der Notstand unvoraussehbar sein und ungewöhnlich, so daß er auf andere Weise nicht beseitigt werden kann.

Ob die materiellen Voraussetzungen des Art. 55 vorliegen, unterliegt nach Ansicht von Peters [18]) einer objektiv rechtlichen Beurteilung, während Waldecker [19]) die Meinung vertritt, daß dafür das rein subjektive Ermessen des Staatsministeriums maßgebend ist, und nur das Tatbestandsmerkmal „erforderlich" objektiv zu bewerten ist. Welche Ansicht die richtige ist, darüber bestehen Zweifel. Der Staatsgerichtshof neigt mehr zu der Ansicht von Peters, allerdings mit der Einschränkung, daß dem Ermessen des Ministeriums ein gewisser Spielraum zu belassen sei.

Mir scheint die Auffassung Waldeckers bedenklich, weil sie einem Mißbrauch des Notverordnungsrechts Tür und Tor öffnet, da man im einzelnen Falle dem Ministerium kaum wird widerlegen können, daß es vom Vorliegen eines Notstandes subjektiv überzeugt gewesen

16) Peters, S. 397, 2, a.
17) Vogels, Kommentar, S. 118, II.
18) a. a. O., S. 400.
19) a. a. O., S. 158.

ist. Nimmt man aber nach dieser Ansicht an, daß das Ministerium die materiellen Voraussetzungen des Art. 55 für gegeben hielt, so ist damit jede Notverordnung gerechtfertigt, auch wenn noch so offensichtlich kein Notstand vorlag. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß eine Prüfung der Frage, ob zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes eine Notverordnung dringend erforderlich war, nach rein objektiven Gesichtspunkten eine sehr schwierige, manchmal vielleicht unlösbare Aufgabe ist. Trotzdem scheint es mir besser, daß man diese Schwierigkeit in Kauf nimmt, als daß man dem freien Ermessen des Ministeriums einen zu großen Spielraum läßt, weil dieses dann jede noch so leichtherzige Erlassung einer Notverordnung mit seiner subjektiven Ueberzeugung vom Vorliegen eines Notstandes begründen kann.

Als weiteres Erfordernis kommt noch hinzu, daß die Notverordnung nicht der Verfassung zuwiderlaufen darf. Auch darf sie nicht gemäß Artikel 13 R. V. im Gegensatz zum Reichsrecht stehen. Im übrigen ist unter „Verfassung" nur die Verfassung an sich zu verstehen, nicht etwa Gesetze, auf die die Verfassung verweist. Diese können ohne weiteres von Notverordnungen abgeändert werden.

Schließlich muß die Notverordnung verkündet werden, was nach den Vorschriften des Gesetzes vom 9. August 1924 geschieht.

2.) a) Nach Artikel 55 erläßt das Staatsministerium die Notverordnungen. Aus der Berechtigung dazu ergibt sich natürlich auch eine Verpflichtung. Diese besteht darin, daß es für die Notverordnungen verantwortlich ist. Es ist aber nicht nötig, daß alle Minister die Notverordnung unterzeichnen.

Nach Artikel 63 der Preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 war das gesamte Staatsministerium verantwortlich.

Ob auch heute das Ministerium als Ganzes verantwortlich ist, wird verschieden beurteilt.

Vogels [20]) betont, daß die Worte des Artikel 63 der alten Verfassung „unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums" im Artikel 55 der neuen Verfassung weggelassen sind. Daraus schließt er, daß nach der heutigen Verfassung nur die Minister die Verantwortung tragen, die der Notverordnung zugestimmt haben.

Peters [21]) hingegen ist der Ansicht, daß auch heute noch das gesamte Staatsministerium verantwortlich gemacht werden kann, also auch die Minister, die der Notverordnung nicht zugestimmt haben. Mir scheint Vogels Meinung die richtige zu sein. Denn da man den Artikel 63 in die heutige Verfassung fast wörtlich übernommen hat, so hätte man wohl die Worte „unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums" nicht gestrichen, wenn man nicht damit den Zweck verfolgt hätte, das Staatsministerium als Ganzes von der Verantwortung zu entbinden und dafür die einzelnen Staatsminister mit der Verantwortlichkeit zu belasten, soweit sie am Erlasse der Notverordnung aktiv beteiligt sind.

---

20) Kommentar, S. 120, V.
21) a. a. O., S. 393.

b) Da im Art. 55 bestimmt ist, daß Notverordnungen nur in Uebereinstimmung mit dem ständigen Ausschusse erlassen werden dürfen, so fragt es sich, ob auch dieser an der Verantwortung beteiligt ist.

Vogels[22]) bejaht diese Frage, während Peters[23]) der Meinung ist, daß die Verantwortlichkeit allein auf das Staatsministerium beschränkt ist.

Diese Ansicht, die sonst wohl auch allgemein geteilt wird, entspricht dem Wortlaut des Art. 55, der nur von einer „Uebereinstimmung" des Staatsministeriums mit dem ständigen Ausschuß spricht. Man ersieht daraus, daß das Staatsministerium beim Erlasse von Notverordnungen die treibende Kraft ist, während der ständige Ausschuß nur eine passive Rolle spielt. Seinem Zweck nach soll der ständige Ausschuß verhindern, daß das Notverordnungsrecht vom Staatsministerium mißbraucht wird. Daß er aber an der Verantwortung teilhaben soll, widerspricht dem Sinne des Artikels 55 und würde auch aus praktischen Gründen abzulehnen sein.

3.) Aus Artikel 55 Satz 2 ergibt sich das Recht und die Pflicht des Landtages, Notverordnungen einer Prüfung zu unterziehen.

Die Prüfung teilt Glatzer[24]) in eine zweifache, nämlich
1.) die kritisch-juristische und
2.) die quasilegislatorische Tätigkeit.

Die kritisch-juristische Prüfung erstreckt sich darauf, ob die Notverordnung unter den von der Verfassung bestimmten Voraussetzungen erlassen worden ist; die quasilegislatorische darauf, ob es aus Zweckmäßigkeitsgründen angebracht ist, die Notverordnung weiter als geltendes Recht bestehen zu lassen.

Die kritisch-juristische Tätigkeit des Landtages gliedert sich wiederum in eine formelle und in eine materielle Prüfung der Notverordnung. Die formelle Prüfung umfaßt die rein äußerlichen Merkmale der Notverordnung, so z. B. Uebereinstimmung zwischen Staatsministerium und ständigem Ausschuß und gehörige Verkündung.

In materieller Hinsicht hat der Landtag zu prüfen, ob die Notverordnung nicht gegen die Verfassung verstößt, ob bei ihrem Erlasse der Landtag nicht versammelt war, und ob überhaupt ein ungewöhnlicher Notstand vorgelegen hat.

Im älteren Schrifttum über das Notverordnungsrecht gemäß Artikel 63 der Preußischen Verfassung von 1850 findet man sehr verschiedene Ansichten darüber, ob den Kammern ein Prüfungsrecht über das Vorhandensein eines Notstandes zustand.

Vollständig abgelehnt wurde dieses Prüfungsrecht der Kammern von Bornhak,[25]) der die Frage des Notstandes für eine rein politische hielt. Gleicher Meinung war v. Rath.[26])

22) Kommentar, S. 120.
23) a. a. O., S. 392, 2.
24) a. a. O., S. 71, § 33.
25) Glatzer S. 74.
26) a. a. O., S. 47.

Hansel vertrat die Ansicht, „daß sich die Kammertätigkeit allein darauf zu richten hat, festzustellen, ob aus der Handlungsweise der Regierung nicht etwa dolus hervorleuchtet [27]) Hansels Ansicht schloß sich Graf[28]) an.

Glatzer dagegen billigte den Kammern das Prüfungsrecht über Vorliegen eines Notstandes zu.[29])

Im heutigen Schrifttum, das sich mit dem Notverordnungrecht nach Art. 55 der jetzigen Verfassung beschäftigt, findet man allgemein die Ansicht, daß der Landtag die Voraussetzungen für eine Notverordnung nachprüfen kann, sowohl die formellen wie auch die materiellen. Also darf er auch die Frage nach der Erforderlichkeit der Notverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes einer Prüfung unterziehen, und zwar nach objektiv rechtlichen Gesichtspunkten. Dies bedeutet, daß sich die Prüfung nicht nur darauf erstreckt, ob das Ministerium an einen Notstand geglaubt hat, sondern auch darauf, ob ein solcher tatsächlich vorhanden war. Die subjektive Auffassung des Staatsministeriums darüber, ob ein Notstand vorlag oder nicht, ist für den Landtag belanglos.

Thiemel[30]) sagt in diesem Zusammenhange: „Der Landtag wird also bei der Untersuchung vorwiegend darauf zu achten haben, ob die Regierung nicht leichtfertig zu dieser Maßregel geschritten ist, sondern erst, nachdem sie durch reifliche Erwägungen vom Vorhandensein eines staatlichen Notstandes überzeugt worden ist; denn eine leichtfertige Annahme eines Notstandes, wenn ein solcher gar nicht vorhanden ist, würde, gegen die Bestimmung des Art. 55 verstoßend, eine Verfassungsverletzung bedeuten, die die Ministerverantwortlichkeit und somit auch die Ministeranklage zur Folge hätte (Art. 58)".

Nach dem heutigen Verfassungsrecht wird man dem Landtag das Prüfungsrecht über die Voraussetzungen einer Notverordnung unbedingt zubilligen müssen, da sonst einer leichtfertigen Auslegung des Art. 55 durch das Ministerium zu sehr Vorschub geleistet würde. Eine solche leichtfertige Auslegung des Art. 55 würde aber zu einer allzu großen Mißbrauchung des Notverordnungsrechts führen.

4.) Als Abschluß der Prüfungstätigkeit des Landtages folgt dann die Bestätigung oder Aufhebung der Notverordnung.

Wird eine Notverordnung bestätigt, so bleibt sie in Kraft. Diese Bestätigung erfolgt formlos durch bloße Kenntnisnahme und liegt jedesmal dann vor, wenn der Landtag der Notverordnung nicht ausdrücklich die Genehmigung versagt. Hebt der Landtag aber die Notverordnung auf, dann leben die Gesetze, die durch die Notverordnung abgeändert worden sind, in alter Gestalt wieder auf; es entsteht also wieder der Rechtszustand, der vor ihrem Erlaß bestanden hat.

In welchem Zeitpunkt wirkt sich nun die Nichtgenehmigung aus? Zu diesem Punkt sagt Satz 3 des Art. 55: „Wird die Genehmigung versagt,

27) a. a. O., S. 45, (§ 13).
28) a. a. O., S. 29.
29) a. a. O., S. 75.
30) a. a. O., S. 45.

so ist die Verordnung durch Bekanntmachung in der Gesetzsammlung alsbald außer Kraft zu setzen."

Daraus geht folgendes hervor: Die Notverordnung verliert nicht ihre Gesetzeskraft sofort mit der Nichtgenehmigung durch den Landtag, sondern erst dann, wenn dieser Beschluß des Landtages in der Gesetzsammlung verkündet worden ist. Zur Verkündung dieses Beschlusses ist das Staatsministerium verpflichtet.

Nach dem Gesetz vom 9. August 1924 wird die Außerkraftsetzung einer Notverordnung stets am Tage nach ihrer Verkündung in der Gesetzsammlung wirksam. Bis zu diesem Zeitpunkt aber bleibt eine Notverordnung, die den Voraussetzungen des Art. 55 entspricht, voll in Kraft.

Giese-Volkmann[31]) und Stier-Somlo[32]) stellen sich auf den Standpunkt, daß eine formal rechtmäßig erlassene Notverordnung vom Landtage mit rückwirkender Kraft aufgehoben werden kann.

Gegen diese Auffassung sind Huber[33]), Vogels[34]) und Peters.[35]) Ihre Meinung geht dahin, daß der Aufhebung einer Notverordnung, die den Voraussetzungen des Art. 55 entspricht, keine rückwirkende Kraft zugebilligt werden kann. Dieser Ansicht ist aus Gründen der Rechtssicherheit der Vorzug zu geben.

5.) Solange die alte Preußische Verfassung in Geltung war, hatten die Begriffe „Rechtsgültigkeit" und „Rechtsverbindlichkeit" in bezug auf das Notverordnungsrecht eine ganz besondere Bedeutung. Dies folgt aus dem Wortlaut des Art. 106 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850:

> „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekanntgemacht worden sind. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu."

In diesem Zusammenhange bezeichnet Glatzer[36]) die „Rechtsgültigkeit" als die „Fähigkeit," die „Berechtigung" rechtsverbindlich zu sein. Aus Art. 106 der alten Preußischen Verfassung ergibt sich, daß die Begriffe „Rechtsgültigkeit" und „Rechtsverbindlichkeit" vollkommen auseinanderfallen konnten. Es war demnach möglich, daß eine Notverordnung zwar rechtsungültig, aber trotzdem rechtsverbindlich war.

Aus folgendem Beispiel geht dies hervor: Es ist eine Notverordnung erlassen und in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form verkündet worden, trotzdem kein Notstand bestanden hatte. Der Notverordnung fehlte also die verfassungsmäßig notwendige Voraussetzung des Notstandes. Da ihr Erlaß demnach verfassungswidrig war, fehlte ihr die Rechtsgültigkeit. Trotzdem aber war sie rechtsverbindlich, da die Rechtsverbindlichkeit von Gesetzen und Verordnungen gemäß Art. 106 Satz 1 nur von der gesetzlich vorgeschriebenen Verkündungsform abhängig war. Wurde diese Notver-

---

31) a. a. O., S. 176 14.
32) Kommentar, S. 187, 3.
33) a. a. O., S. 110, 8.
34) Kommentar, S. 120, VI.
35) a. a. O., S. 412, Anm. 98.
36) a. a. O., S. 66.

ordnung nun von den Kammern wegen ihrer Rechtsungültigkeit aufgehoben, so konnte dennoch ihre Rechtsverbindlichkeit vom Erlasse an bis zu ihrer Aufhebung nicht angetastet werden.

Des weiteren geht aus Art. 106 Satz 2 hervor, daß der Richter im Prozesse eine Notverordnung nur auf ihre „Rechtsverbindlichkeit" hin prüfen konnte, d. h. daraufhin, ob sie in der gesetzlich vorgeschriebenen Form bekanntgemacht war, nicht aber auf ihre „Rechtsgültigkeit".

Es erhebt sich nun die Frage, ob es nach der heutigen Verfassung möglich ist, daß eine rechtsungültige Notverordnung, rechtsverbindlich sein kann.

Daraufhin ist zunächst zu sagen, daß Art. 106 der alten Verfassung von der neuen nicht übernommen worden, und daß auch keine ähnliche Bestimmung in ihr enthalten ist. (Art. 61 bezieht sich nur auf formelle Gesetze.) Es besteht also keine Vorschrift darüber, daß die Rechtsverbindlichkeit von Verordnungen lediglich von ihrer gesetzlich einwandfreien Verkündung abhängig ist.

Wie äußert sich nun das Schrifttum zu diesem Punkte?

Peters[37]) sagt dazu: „Selbst wenn die Notverordnung auf Erfordern des Landtages bald wieder außer Kraft gesetzt werden muß, hat sie doch — bei Vorliegen der in Art. 55 vorgeschriebenen Voraussetzungen — bis dahin rechtswirksam bestanden."

Aehnlich äußert sich Stier-Somlo.[38]) Nachdem er zunächst die für eine Notverordnung nötigen Voraussetzungen aufgezählt hat, sagt er: „Sind diese Voraussetzungen, zu denen auch die Veröffentlichung in der Gesetzsammlung gehört, gegeben, so hat die Notverordnung Gesetzeskraft."

Eine Notverordnung ist also rechtsverbindlich, wenn sie verfassungsmäßig zustande gekommen ist, d. h. wenn alle Voraussetzungen des Art. 55 erfüllt sind. Dem heutigen Verfassungsrecht ist also die Rechtsverbindlichkeit einer Notverordnung von ihrer Rechtsgültigkeit bedingt. Es ist also nicht möglich, daß eine Notverordnung zwar rechtsungültig, aber trotzdem rechtsverbindlich sein kann.[39]) Wird daher eine rechtsungültige Notverordnung vom Landtag nicht genehmigt und danach außer Kraft gesetzt, so kommt ihr — im Gegensatz zu den formal rechtmäßig erlassenen Notverordnungen — für die Zeit von ihrem Erlasse bis zu ihrer Aufhebung keine rechtsverbindliche Kraft zu.

6.) Die Notverordnungen unterliegen hinsichtlich ihrer Rechtsgültigkeit der Richterlichen Nachprüfung, was wegen des Art. 106 Satz 2 der alten Verfassung früher nicht der Fall war. Streitig ist nur, ob der Richter sämtliche Voraussetzungen, materielle wie formelle, nachprüfen darf. Ganz abgelehnt wird zwar das Nachprüfungsrecht des Richters von Arndt,[40]) der aber mit dieser Ansicht alleinstehen dürfte, während Huber[41]) meint, der Richter habe lediglich das verfassungsmäßige Zustandekommen der

37) a. a. O., S. 407.
38) Kommentar, S. 187, 3.
39) a. A. Tzschaschel, der eine Notverordnung, der die materiellen Voraussetzungen fehlen, für rechtsverbindlich hält und nur das Fehlen der formellen Voraussetzungen als Grund für ihre Unverbindlichkeit ansieht.
40) Kommentar, S. 101.
41) Kommentar, S. 128/129.

Notverordnung, also die formellen Voraussetzungen zu prüfen. Sonst aber wird im Schrifttum überwiegend die Auffassung vertreten, daß alle Voraussetzungen, formelle und materielle, der richterlichen Nachprüfung unterliegen.[42]) Auch der Staatsgerichtshof nimmt eine Prüfung der materiellen Voraussetzungen vor.[43])

II.

1.) Das Notverordnungsrecht hat im politischen Leben des Preußischen Staates eine große Bedeutung erlangt. Schon im Königreich Preußen spielte es seit dem Jahre 1850 eine große Rolle; seine Bedeutung ist jedoch nach Inkrafttreten der neuen Verfassung ganz erheblich gestiegen. Das erkennt man daraus, daß im alten Staate das Notverordnungsrecht viel seltener angewendet wurde als jetzt. Vom Jahre 1890 bis 1913 ist z. B. überhaupt keine Notverordnung erlassen worden und während des Krieges kamen nur 34 Notverordnungen heraus, eine Zahl, die angesichts der ganz ungewöhnlichen Kriegsverhältnisse als sehr niedrig bezeichnet werden muß. Seit dem Jahre 1921 bis heute sind dagegen bereits 85 Notverordnungen ergangen, von denen ein großer Teil allerdings durch die mit der Geldentwertung auftretenden außergewöhnlichen Umstände und deren Beseitigung veranlaßt worden sind. Die Zahl der Notverordnungen betrug:

im	Jahre	1921	4	
„	„	1922	6	
„	„	1923	27	
„	„	1924	26	
„	„	1925	12	
„	„	1926	2	
„	„	1927	3	
„	„	1928	1	
„	„	1929	4	(1. Halbjahr).

Man ersieht aus dieser Zahlenreihe ein Ansteigen bis zum Jahre 1923, das mit 27 Notverordnungen den Rekord hält, während in den folgenden Jahren die Ziffer erheblich sinkt. Die Jahre 1926, 1927 und 1928 haben die wenigsten Notverordnungen; jedoch kamen schon in den ersten fünf Monaten des Jahres 1929 vier Notverordnungen heraus.

2.) Als die beiden letzten Notverordnungen des Jahres 1921 (vom 30. Juli und 2. September 1921, Pr. G. S., S. 445 und 510) erlassen waren, erhob sich ein Streit darüber, ob ein Mitwirkungsrecht des Staatsrates bei Notverordnungen bestände oder nicht.

Der Meinungsstreit entstand folgendermaßen: Zwischen dem Staatsministerium und dem Staatsrat war es zu Meinungsverschiedenheiten über Zuständigkeitsfragen hinsichtlich der Art. 40 Abs. 2 und 42 der Preußischen Verfassung gekommen, da das Staatsministerium beim Landtag am 7. Juli 1921 den Entwurf eines Staatsvertrages betreffend den Uebergang von Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich, eine allgemeine Verfügung des Justizministers vom 6. Juli 1921 über die Justizsekretäre usw., und eine Verordnung vom 2. Juli 1921 betreffend vorläufige Aende=

42) Peters, S. 407, 2; Waldecker, S. 159, 8; Hatschek, Staatsrecht S. 184, d, II. Bd.
43) RGZ. Bd. 112, Anh. S. 1.

rung der Gerichtsbezirke anläßlich der Ausführung des Friedensvertrages eingebracht hatte, ohne vorher die gutachtliche Aeußerung des Staatsrates einzuholen. Da der Staatsrat sich dadurch übergangen sah, veranlaßte er das Staatsministerium zur Stellungnahme. Diese erfolgte in einem Schreiben des Ministerpräsidenten vom 7. November 1921 (Drucksachen des Staatsrates Nr. 147, S. 8).

Daraufhin ersuchte der Präsident des Staatsrates den Professor Stier-Somlo um Erstattung eines Gutachtens über diese Materie. Dieses Gutachten erschien im Archiv des öffentlichen Rechts (42. Bd., 2. Heft, 3. Bd. N. F.) und behandelte in eingehender Weise die staatsrechtliche Stellung des Staatsrates im preußischen Verfassungsrecht.

Die ersten drei Fragen, zu denen das Gutachten Stellung nimmt, und die allein auf das Notverordnungsrecht Bezug haben, lauten:

1.) Müssen die Verordnungen der in Art. 55 der Preußischen Verfassung bezeichneten Art, bevor sie dem ständigen Ausschuß vorgelegt werden, dem Staatsrat zur Begutachtung zugehen?

2.) Bedarf es auch der Vorlage an den Staatsrat, wenn die Notverordnung dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt vorgelegt wird?

3.) Greift der Einspruch aus Art. 42 Abs. 1 bis 3 Platz, wenn der Staatsrat sich nach Erlaß der Verordnung gegen sie erklärt, der Landtag sie dagegen genehmigt?

Der Staatsrat hat bekanntlich ein gewisses Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung, das sich u. a. darin äußert, daß das Staatsministerium vor Einbringung von Gesetzvorlagen dem Staatsrat Gelegenheit zur gutachtlichen Aeußerung zu geben hat (Art. 40 Abs. 2) und daß ihm gegen die vom Landtage beschlossenen Gesetze der Einspruch zusteht (Art. 42 Abs. 1).

Nun tauchte hier die Frage auf, ob die dem Staatsrate hinsichtlich der ordentlichen Gesetzgebung zustehenden Rechte ihm auch in Ansehung der in Art. 55 vorgesehenen provisorischen Gesetzgebung zukommen.

Nachdem die Notverordnungen vom 30. Juli und 2. September 1921 dem Staatsrat nicht zur gutachtlichen Aeußerung zugegangen waren, nahm er die auf Art. 40 und 42 beruhenden Rechte auch bezüglich der Notverordnungen für sich in Anspruch, während das Staatsministerium dem Staatsrat jegliches Mitwirkungsrecht bei den Notverordnungen absprach und die Ansicht vertrat, daß die Notverordnungen weder vor ihrem Erlaß dem Staatsrat zur gutachtlichen Aeußerung vorzulegen seien noch nach ihrem Erlaß gelegentlich der Vorlage an den Landtag. Auch habe der Staatsrat kein Einspruchsrecht gegen einen Beschluß des Landtages, in dem eine Notverordnung genehmigt, nicht genehmigt oder abgeändert wird.

Diese Meinung des Staatsministeriums wird in dem Schreiben des Ministerpräsidenten vom 7. November 1921 folgendermaßen begründet[44]). Es sei grundsätzlich davon auszugehen, daß das Verfahren bei Erlaß von Notverordnungen im Art 55 der Verfassung erschöpfend geregelt ist und daß daher eine Mitwirkung des Staatsrates in keinem Stadium der Notverordnung in Betracht kommt. Hätte der Gesetzgeber

44) Archiv des öffentlichen Rechts, 42. Bd., 2. Heft, 3. Bd. N. F., S. 173.

diese Mitwirkung beabsichtigt, so hätte es nahegegelegen, einen ständigen Ausschuß des Staatsrates — entsprechend dem in Art. 26 der Verfassung vorgesehenen Ausschuß des Landtages — hiermit zu betrauen. Da dies nicht geschehen sei, müsse als Wille des Gesetzgebers angesehen werden, den Staatsrat beim Erlaß von Notverordnungen nicht zu beteiligen. Für die Auffassung, daß in Art. 55 eine erschöpfende Regelung des Notverordnungsrechts stattfinden sollte, so daß Analogien aus anderen Verfassungsbestimmungen nicht zulässig seien, spreche ferne folgende Erwägung. Während Art. 40 der Verfassung lediglich den regelmäßigen Weg der Gesetze behandelt, ordnet Art. 55 den Ausnahmefall der einstweiligen Ausschaltung des nicht versammelten Landtagsplenums. Die Rolle des Gesetzgebers falle hier dem Staatsministerium zu, das allerdings gehalten sei, sich der Uebereinstimmung des ständigen Ausschusses des Landtages zu versichern. Es handele sich also in Art. 40, 42 einerseits und im Art 55 der Verfassung andererseits und zwei rechtlich völlig verschiedene Wege der Gesetzgebung, so daß die für den einen Weg gegebenen Formvorschriften nicht im Wege der Analogie bei den anderen Anwendung finden können .

Eine solche Analogie würde überdies schon an dem Wortlaut der in Frage kommenden Gesetzesbestimmungen scheitern. Die Vorlage an den Landtag zur Genehmigung, die Art. 55 vorschreibt, sei keine „Einbringung von Gesetzes v o r l a g e n" im Sinne des Art. 40 Abs. 2, da die einmal erlassene Notverordnung in diesem Stadium materiell bereits Gesetzeskraft hat. Aus dem gleichen Grunde versage die analoge Anwendung des Art. 40 Abs. 4 oder des Art. 42 Abs. 1, da die Beschlüsse des Landtages, durch die die Genehmigung erteilt oder versagt wird, keine Gesetze im formellen Sinne der erwähnten Verfassungsbestimmungen sind. Daher sei auch für ein Einspruchsrecht des Staatsrates gegen diese Beschlüsse kein Raum. Das werde besonders deutlich, wenn der Landtag Abänderungen der Notverordnung für erforderlich hält. Diese Abänderungen könnten nur unter gleichzeitiger Versagung der Genehmigung in der Form eines neuen Gesetzes beschlossen werden. Gegen einen solchen Gesetzesbeschluß stehe allerdings dann, wie gegen a l l e Gesetzesbeschlüsse, dem Staatsrat ein Einspruchsrecht zu.

Im Schrifttum werden über das Mitwirkungsrecht des Staatsrate bei Notverordnungen verschiedene Ansichten vertreten.

Peters [45]) stellt sich auf den Standpunkt, daß eine gutachtliche Aeußerung des Staatsrates über die Notverordnung weder bei ihrem Erlaß noch vor ihrer Vorlage an den Landtag in Frage komme, ebensowenig ein Einspruchsrecht nach Art. 42, da diese Formalien nur bei formellen Gesetzen in Anwendung kämen. Das Staatsministerium habe lediglich die Pflicht, dem Staatsrat von dem Erlaß einer Notverordnung auf Grund des Art. 41 Abs. 1 Mitteilung zu machen, weil hier regelmäßig die Führung der Staatsgeschäfte in Frage stehe.

Auch bei Giese-Volkmann wird das Mitwirkungsrecht des Staatsrates bei Notverordnungen abgelehnt. [46])

---

45) a. a. O., S. 415, E.
46) Kommentar, S. 175.

Gleicher Meinung ist Vogels[47]) und Waldecker[48]) der nur die Mitteilung der Notverordnung an den Staatsrat gemäß Art. 40 Abs. 1 verlangt.

Eine andere Ansicht vertritt Hatschek, der zwar auch dem Staatsrat nicht das Recht zur gutachtlichen Aeußerung zubilligt, ihm aber das Einspruchsrecht gemäß Art. 42 zugesteht, weil hier durch die Genehmigung des Landtages aus der Notverordnung ein formelles Gesetz geworden sei. Dieses Einspruchsrecht sei aber dann nicht gegeben, wenn der Landtag die Genehmigung versagt, da es sich hierbei weder um eine Rechtssatzung noch viel weniger um ein Gesetz handele.[49])

Einen ganz entgegengesetzten Standpunkt nimmt Stier-Somlo[50]) ein. Er sagt, 1.) eine Notverordnung muß, bevor sie dem ständigen Ausschuß vorgelegt wird, dem Staatsrate zur Begutachtung zugehen. Dagegen spräche zwar a) der Wortlaut der Verfassung, der eine Mitwirkung des Staatsrates nicht vorsehe, b) der Gesichtspunkt der Dringlichkeit, da das Gutachten des Staatsrates eine Verzögerung hervorrufe, c) die scharfe Trennung der Wege der Gesetzgebung und des Notverordnungsrechts in der Verfassung; man müsse aber trotzdem zu einer Bejahung kommen, denn der Staatsrat habe die Aufgabe, den Landtag in der schrankenlosen Geltendmachung des Parlamentsabsolutismus zu hemmen, da infolge der leicht zu erzielenden Uebereinstimmung zwischen Parlamentsmehrheit und Staatsministerium eine Ausnutzung des Art. 55 eintreten könnte, indem zwecks Ausschaltung des Staatsrates statt eines Gesetzes eine Verordnung erlassen würde. Ferner müsse man aus der Gesetzeswirkung der Notverordnung schließen, daß auch hier die bei Gesetzen vorgesehene Mitwirkung des Staatsrates der Idee der Verfassung gemäß Platz zu greifen habe.

So kommt Stier-Somlo trotz großer Bedenken hinsichtlich der Dringlichkeit zur Bejahung dieser Frage.

2.) Im gleichen Sinne beantwortet er die Frage, ob es der Vorlage an den Staatsrat bedarf, wenn die Notverordnung dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt wird, aus den Gründen zu 1), wobei er bemerkt, daß in diesem Falle der Gesichtspunkt der Dringlichkeit ausscheide. Die Vorlage an den Staatsrat müsse gleichzeitig mit der Vorlage an den Landtag oder vorher erfolgen, auf alle Fälle aber vor der Beschlußfassung des Landtages, da nachher keine Begutachtung mehr, sondern nur der Einspruch in Frage komme.

3.) Auch das Einspruchsrecht aus Art. 42 Abs. 1—3 hält Stier-Somlo für gegeben, wenn der Staatsrat sich nach Erlaß der Notverordnung gegen sie erklärt, der Landtag sie dagegen genehmigt.

Als Begründung dafür führt er folgende Erwägungen an: Zunächst falle der Gesichtspunkt der Dringlichkeit ganz weg, da die Notverordnung vorläufig in Kraft sei und die Genehmigung des Staatsrates nicht nennenswert mehr Zeit erfordere als die des Landtages. Ferner dürften die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Staatsrates nicht einen-

47) Kommentar, S. 95.
48) a. a. O., S. 159, 7; 127, 3.
49) Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. II, S. 193.
50) Arch. d. öff. Rechts, 42. Bd., 2. Heft, 3. Bd. N. F., S. 172, ff.

gend ausgelegt werden, da er dazu berufen sei, den Parlamentsabsolutismus des Landtages zu hemmen. Nach der Genehmigung des Landtages gelte der Rechtsinhalt einer Notverordnung nicht mehr auf Grund einseitigen Regierungserlasses, sondern auf Grund des Willens des ganzen Landtages. Da nun dem Staatsrate gegen Gesetze der Einspruch zustehe, müsse dies auch bei Notverordnungen der Fall sein, da sie aus einem Gesetz ohne Landtag ein Gesetz mit Zustimmung des Landtages geworden seien. Jede andere Auslegung müsse zu der Möglichkeit führen, daß das mit der Parlamentsmehrheit notwendig einig gehende Staatsministerium in den wichtigsten Angelegenheiten zwecks Ausschaltung des Staatsrates Notverordnungen erläßt und diese wiederum unter Nichtanhörung des Staatsrates und unter Verweigerung seines Einspruchsrechts durch den Landtag genehmigen läßt. Ferner sei die Vorlage der Notverordnung an den Landtag, entgegen der Ansicht des Ministerpräsidenten, als Gesetzesvorlage im Sinne des Art. 40 Abs. 2 anzusehen, da die Notverordnung bereits Gesetzeskraft habe und mit der Genehmigung zu einem mit Landtagszustimmung weiter geltenden Gesetze werde. Stier-Somlo fährt dann wörtlich fort: „Schließlich hat der Ministerpräsident seine Beweisgründe an dem Fall zu erhärten gesucht, daß der Landtag Abänderungen der Notverordnungen für erforderlich hält. Diese Abänderungen könnten nur unter gleichzeitiger Versagung der Genehmigung in der Form eines neuen Gesetzes beschlossen werden. Gegen einen solchen Gesetzesbeschluß stehe allerdings dann, wie gegen alle Gesetzesbeschlüsse, dem Staatsrat ein Einspruchsrecht zu.

Mit diesen Ausführungen wird aber nur meine entgegengesetzte Auffassung bestätigt. Denn Genehmigung oder Nichtgenehmigung oder teilweise Genehmigung oder Veränderung einer Notverordnung durch den Landtag sind rechtlich vollkommen gleichwertig und gleich zu bewertende Staatsakte."

Stier-Somlo kommt also zu dem Schluß, daß dem Staatsrat das Einspruchsrecht aus Art. 42 zusteht, ganz gleich, ob der Landtag die Notverordnung genehmigt, nicht genehmigt oder abändert.

Zusammengefaßt ist also zu sagen, daß Stier-Somlo im Gegensatz zur gesamten übrigen Meinung dem Staatsrate das weitestgehende Mitwirkungsrecht bei Notverordnungen einräumt, indem er ihm das Recht zur gutachtlichen Aeßerung gemäß Art. 40 Abs. 2 wie auch das Einspruchsrecht gemäß Art. 42 zubilligt.

Die Entwicklung in der Praxis ist der Ansicht Stier-Somlos in dieser Frage nicht gefolgt. Der Meinungsstreit zwischen Staatsrat und Staatsministerium endete mit einem Vergleich vor dem Staatsgerichtshof am 23. Juni 1923, der dahin entschied, daß dem Staatsrate weder ein Begutachtungsrecht nach Art. 40 Abs. 2 noch ein Einspruchsrecht nach Art. 42 zukommt. Nur dann, wenn durch eine Notverordnung in die Rechte des Staatsrates eingegriffen wird, ist dieser gutachtlich zu hören. Im übrigen hat das Staatsministerium lediglich auf Grund des Art. 40 Abs. 1 die Notverordnung dem Staatsrat zur Kenntnis zu bringen, um ihn dieser Bestimmung gemäß über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten.

Ob diese durch den Vergleich geschaffene Regelung eine sehr glückliche ist, steht dahin. M. E. würde es den staatsrechtlichen Notwendigkeiten und dem Sinne der Verfassung mehr entsprechen, wenn dem Staatsrat ein gewisses Mitwirkungsrecht bei Notverordnungen zugebilligt würde und zwar in folgender Weise:

1.) Eine Begutachtung der Notverordnung bevor sie dem ständigen Ausschuß vorgelegt wird, findet nicht statt, weil hier der Gesichtspunkt der Dringlichkeit zu stark hervortritt. Da eine möglichst schnelle Regelung erfolgen soll, bildet schon die Beteiligung des ständigen Ausschusses eine gewisse Hemmung, die durch Einschaltung des Staatsrates noch verstärkt werden würde.

2.) Dagegen erscheint mir eine Begutachtung des Staatsrates gelegentlich der Vorlage der Notverordnung an den Landtag empfehlenswert aus folgenden Gründen: Zunächst fällt der Gesichtspunkt der Dringlichkeit hier weg, da durch die Notverordnung eine vorläufige Regelung erfolgt und die Gefahr damit gebannt ist. Zudem würde die Beteiligung des Staatsrates die Mißbrauchung des Notverordnungsrechts erschweren. Denn bei der durch die parlamentarische Regierungsweise bedingten starken Abhängigkeit des Staatsministeriums vom Landtag ist es sehr leicht möglich, daß das Staatsministerium in der Gewißheit, die Landtagsmehrheit hinter sich zu haben, Notverordnungen erläßt, statt Gesetzesvorlagen — die der Begutachtung unterliegen — einzubringen, um dadurch den Staatsrat auszuschalten. Damit würde aber das im Staatsrate gegen den Parlamentsabsolutismus geschaffene Gegengewicht in vielen Fällen seine praktische Bedeutung verlieren.

Dagegen, daß im Art. 55 eine Mitwirkung des Staatsrates nicht vorgesehen ist, spricht die Tatsache, daß die Notverordnungen Gesetzeskraft und die praktische Bedeutung von Gesetzen haben, so daß man wohl kaum fehlgehen würde, wenn man sie hinsichtlich des Begutachtungsrechts aus Art. 40 Abs. 2 den formellen Gesetzen gleichstellt. Auch scheint mir eine Auslegung des Wortes „Gesetzesvorlage" dahin, daß man darunter auch die Vorlage einer Notverordnung versteht, durchaus möglich, da die praktische Behandlung, die eine „Gesetzesvorlage" im technischen Sinne und eine Notverordnung im Landtage erfährt, ungefähr die gleiche ist, da der Landtag über beide im bejahenden oder verneinenden Sinne Beschluß fassen muß. Sodann ist zu berücksichtigen, daß die Notverordnung doch G e s e t z e s kraft hat, wenn sie dem Landtag vorgelegt wird.

3.) Auch ein Einspruchsrecht gemäß Art. 42 gegen eine vom Landtage genehmigte Notverordnung scheint mir mit der Verfassung vereinbar, ja sogar ihrem Sinne entsprechend.

Zunächst kommt hier der Gesichtspunkt der Dringlichkeit nicht mehr in Frage. Sodann ist zu erwägen, daß die Notverordnung von dem Zeitpunkte an, in dem der Landtag über sie Beschluß gefaßt hat, nicht mehr auf dem Willensakt des Staatsministeriums und des ständigen Ausschusses beruht, sondern vom Willen der Parlamentsmehrheit getragen wird, genau wie jedes formelle Gesetz. Da aber dem Staatsrat gegen Gesetze der Einspruch zusteht, so wäre es unbillig, ihm dieses Recht gegen eine Rechtsnorm zu versagen, die ihr Bestehen ebenso dem Willen des Landtages verdankt wie ein Gesetz.

Dabei ist es gleichgültig, ob der Landtag die Notverordnung genehmigt, nicht genehmigt oder sie abändert. Nach Ansicht der Praxis soll der Staatsrat das Einspruchsrecht nur dann ausüben dürfen, wenn der Landtag die Notverordnung abändert, d. h. ihr einen Zusatz gibt, der dann als neu hinzugekommen formelles Gesetz ist, da dieser Zusatz auf einer Gesetz schaffenden Tat des Landtages beruht. Billigt man aber für diesen Fall dem Staatsrat das Einspruchsrecht zu, so muß man es konsequenterweise auch für die anderen genannten Fälle tun, da man sonst zu unbilligen Ergebnissen kommen würde. Denn es wäre sonst möglich, daß von zwei ganz gleichen, nur in ihrem Ergebnis verschiedenen Willensakten der eine dem Einspruch des Staatsrates unterliegt und der andere nicht.

Zusammengefaßt ist also zu sagen, daß dem Staatsrate m. E. ein Begutachtungsrecht gelegentlich der Vorlage der Notverordnung an den Landtag und ein Einspruchsrecht nach erfolgter Beschlußfassung des Landtages dem Sinne der Verfassung nach zugestanden werden kann.

3.) An die am 25. November 1923 erlassene Notverordnung über die Erhebung von Vorausleistungen für die Wegeunterhaltung (Pr. G. S., S. 540) knüpft sich eine Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.[51]) Es war in diesem Falle vom Kläger die Behauptung aufgestellt worden, die Notverordnung sei ungültig, da ihr die Voraussetzungen des Art. 55 fehlten. Es ist in der Tat aus der Materie der Notverordnung kaum ersichtlich, daß ihr Erlaß nach Art. 55 möglich war. Denn es handelt sich um Beiträge zu den Unterhaltungskosten für öffentliche Wege und Brücken. Ob eine Verzögerung in der Regelung dieser Materie bis zum Zusammentritt des Landtages einen ungewöhnlichen Notstand herbeigeführt oder die öffentliche Sicherheit gefährdet hätte, ist zum mindesten zweifelhaft, zumal durch das Gesetz vom 18. August 1902 diese Materie schon geregelt war, so daß also in dieser Hinsicht keine Lücke im Gesetz bestand, die unbedingt hätte ausgefüllt werden müssen. Es liegen m. E. für diese Notverordnung die Voraussetzungen des Art. 55 nicht vor. Das Oberverwaltungsgericht erklärt sie für rechtsgültig. Es geht davon aus, daß im vorliegenden Falle die Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 55 vorlagen, nicht nachzuprüfen sei, da die Verordnung nach Vorschrift der Verfassung dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt und von ihm genehmigt worden sei. Durch die Genehmigung des Landtages habe die Verordnung die Stellung eines Gesetzes erlangt. Für eine richterliche Nachprüfung, ob die Verordnung zur Zeit ihres Erlasses ergehen durfte, bleibe danach kein Raum. Das Oberverwaltungsgericht begründet die Rechtsgültigkeit dieser Notverordnung aber lediglich mit der Genehmigung des Landtages, ohne darauf einzugehen, ob sie wegen Fehlens der Voraussetzungen des Art. 55 ungültig ist. Die Entscheidung läßt daher nicht erkennen, welchen Standpunkt das Oberverwaltungsgericht hinsichtlich der Auslegung des Art. 55 einnimmt.

4.) Die am 8. Februar 1924 erlassene preußische Personalabbauverordnung gab Anlaß zu einer Entscheidung des Reichsgerichts in dieser Sache.[52]) In dem Rechtsstreite war von den Klägern die Rechtsgültigkeit dieser Notverordnung in formeller und materieller Hinsicht bestritten wor-

51) OVG. 80, S. 36.
52) RGZ. 111, S. 291.

den. Das Reichsgericht geht hier in gleicher Weise vor wie das Oberverwaltungsgericht in der oben erwähnten Entscheidung, indem es sagt „Diese Voraussetzungen (des Art. 55) sollen bei Erlaß der Verordnung vom 8. Februar 1924 jedenfalls insoweit nicht vorgelegen haben, als einerseits der Landtag damals versammelt gewesen sei und andererseits weder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit noch ein ungewöhnlicher Notstand ein solches Vorgehen erheischt habe. Der Berücksichtigung dieses Vorbringens steht jedoch schon entgegen, daß die genannte Verordnung gemäß Art. 55 der preußischen Verfassung dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt worden und diese am 22. Februar 1924 erfolgt ist. Dadurch ist die Verordnung rechtlich einem ordnungsmäßig ergangenen Gesetze in jeder Hinsicht gleichgestellt, und zwar ohne daß es einer weiteren Veröffentlichung, insbesondere einer Verkündung in Gesetzesform bedarf; eine Bekanntmachung ist vielmehr in Art. 55 nur für den Fall vorgeschrieben, daß der Landtag seine Genehmigung versagt."

Auch in dieser Entscheidung ist eine Prüfung darüber, ob die Voraussetzungen des Art. 55 vorlagen, nicht erfolgt. Das Reichsgericht erklärte die Notverordnung für rechtsgültig, weil der Landtag sie genehmigt hat, und sie danach einem Gesetze gleichzustellen sei.

5.) Am 22. März 1924 trat der Fall ein, daß eine Notverordnung, die vom Landtage nicht genehmigt worden war, aufgehoben wurde. Es handelte sich hier um die Notverordnung vom 16. Februar 1924 über die vorläufige Aussetzung der Durchführung von Vorschriften des Hebammengesetzes. Diese Notverordnung hat nur die kurze Lebensdauer von einem Monat gehabt, da der Landtag die Genehmigung versagte, weil bei dieser Verordnung die Voraussetzungen des Art. 55 ganz offenbar nicht vorlagen.

6.) Am 28. März 1925 wurden fünf Notverordnungen (Pr. G. S. S. 41 bis 44) erlassen, deren Rechtsgültigkeit von der Deutschnationalen Volkspartei des Preußischen Landtages im Wege der Klage vor dem Staatsgerichtshof angefochten wurde.

Die Vorgeschichte dieser Klage ist folgende: Am 30. Februar 1925 war die Regierung Marx zurückgetreten und führte seither die laufenden Geschäfte weiter. Am 20. März 1925 wurde die Vertagung des Landtages bis zum 31. März vom Aeltestenrat gegen die Stimmen der Rechtsparteien beschlossen. An demselben Tage war der Landtag, als er auch über die Vertagung entscheiden sollte, nicht beschlußfähig. Infolgedessen wurde vom Präsidenten des Landtages die nächste Sitzung auf den 31. März 1925 anberaumt.

In der Zwischenzeit wurde der Ständige Ausschuß von der Regierung auf den 26. März 1925 einberufen. In dessen Sitzung wurden die fünf oben angeführten Notverordnungen angenommen.

Die Antragstellerin hat behauptet, diese Notverordnungen verstießen gegen die Verfassung, da die Regierung geradezu darauf hingearbeitet habe, mit Hilfe des Ständigen Ausschusses und seiner ihr sicheren Mehrheit die Notverordnungen erlassen zu können. Denn die Regierung hatte damals im Landtage nur 222 für, aber 228 Stimmen gegen sich, wogegen im Ständigen Ausschuß die Mehrheitsverhältnisse für die Regierung günstiger waren. Die Regierung habe also unter Umgehung des

ihr ungünstigen Landtagsplenums, was durch die Vertagung erreicht wurde, mit Hilfe des Ständigen Ausschusses die Notverordnungen erlassen, statt über diese Materien den Landtag auf dem Wege der Gesetzgebung entscheiden zu lassen.

Zur Erledigung gesetzgeberischer Aufgaben sei in erster Linie die Vollversammlung bestimmt und nur im Notfalle der Verordnungsweg zugelassen. Auch hätten die Notverordnungen bis zur nächsten Vollversammlung verschoben werden können.

Die Preußische Regierung stellte sich auf den Standpunkt, daß alle Voraussetzungen des Art. 55 vorgelegen hätten. Ob sie „dringend erforderlich" gewesen seien, habe nur die Regierung nach ihrem Ermessen zu entscheiden gehabt; eine Nachprüfung nach dieser Richtung stehe dem Staatsgerichtshofe nicht zu.

In der Entscheidung vom 21. November 1925, [53]) in der die Rechtsgültigkeit aller fünf Notverordnungen bejaht wird, geht der Staatsgerichtshof sehr eingehend auf Art. 55 und seine Voraussetzungen ein.

Zunächst sagt die Entscheidung, daß auch dann eine Prüfung über die Voraussetzungen des Art. 55 vorgenommen werden könnte, wenn bereits die Notverordnung vom Landtage genehmigt sei. Es heißt hier wörtlich: „Hätten sie (die Voraussetzungen des Art. 55) aber nicht vorgelegen und wären die Verordnungen demnach verfassungswidrig und rechtsungültig gewesen, so wäre es nicht ausgeschlossen, daß aus ihrer — unrechtmäßigen — Anwendung in der Zeit zwischen ihrem Erlaß und dem späteren Inkrafttreten der Gesetze, die davon Betroffenen Rechte herzuleiten versuchten."

Sodann bejaht der Staatsgerichtshof die Frage, ob ein Geschäftsministerium zum Erlaß von Notverordnungen befugt sei, mit der Begründung, daß dieses Recht zu den „laufenden" Geschäften gehöre, die das Geschäftsministerium zu führen habe, da es nicht nur befugt, sondern sogar verpflichtet sei, alles das zu tun, was das Staatswohl erfordert. Daher müsse gerade auch das Mittel der Notverordnung dem Geschäftsministerium zugebilligt werden.

Zu der Frage, wann der Landtag im Sinne des Art. 55 nicht versammelt ist, nimmt der Staatsgerichtshof dahin Stellung, daß es lediglich auf die Frage des Versammeltseins oder Nichtversammeltseins ankommt. Die Notverordnung betreffend die Verlängerung der Wahlzeit der Provinziallandtage verstößt nach Ansicht des Staatsgerichtshofes nicht gegen die Verfassung, entgegen der Meinung der Antragstellerin, die in dieser Notverordnung eine Verletzung der Art. 13 und 74 erblickte, weil die in Art. 13 festgesetzte vierjährige Wahlzeit durch Art. 74 auch für die Wahlen zu den Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen zu gelten hätte.

Demgegenüber stellt der Staatsgerichtshof fest, daß die „Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung" nur die Bestimmungen darüber enthalten, daß die Wahl allgemein, gleich, unmittelbar und geheim sein muß. Die Wahlzeit sei aber durch diese Grundsätze nicht festgelegt, auch sei eine Festsetzung der Wahlzeiten anderer Körperschaften als der Volksvertretung

---

53) RGZ. 112, S. 1 Anh.

weder in der Reichsverfassung noch in der Preußischen Verfassung erfolgt. Demnach verstoße die Verlängerung der Wahlzeiten der Provinziallandtage und Kreistage durch die Notverordnung nicht gegen die Verfassung.

Des weiteren tritt der Staatsgerichtshof der Ansicht der Regierung entgegen, daß die Frage, ob die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes den Erlaß einer Notverordnung dringend erfordert habe, der Nachprüfung nicht unterliege. In diesem Zusammenhange sagt er hinsichtlich der Frage der Dringlichkeit: „Allerdings ist bei der Nachprüfung dieses Punktes dem Ermessen der Regierung ein gewisser Spielraum zu belassen. Einerseits ist zu berücksichtigen, daß ihre gesamte Amtsführung sowohl in Handlungen als auch in Unterlassungen unter ihrer Verantwortung steht und daß sie ein Eingreifen nicht unterlassen darf, wenn die augenblickliche Lage es nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen geboten erscheinen läßt. Wenn ihr die Verfassung eine Freiheit des Handelns in bestimmten Grenzen gewährt, und ihr ein schnelles und entschlossenes Handeln durch ihre Amtspflicht geboten ist, wie dies für den Fall der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder des Vorhandenseins eines ungewöhnlichen Notstandes zutrifft, so kann ihr nur in ganz besonderen Fällen der Vorwurf einer Verfassungsverletzung gemacht werden, wenn sich nachträglich herausstellt, daß ihr Vorgehen doch nicht so dringend erforderlich war, wie es ihr erschien, als sie ihre Maßregel traf. Andererseits wird es einem später darüber befindenden Gerichte kaum möglich sein, sich in die damalige Lage der Regierung vollständig zurückzuversetzen, den damaligen Tatbestand unter Ausschaltung alles später Geschehenen wiederherzustellen und zum Ausgangspunkte und zur alleinigen Grundlage seiner Erwägungen zu machen. Rechnet man mit diesen Umständen, und man muß mit ihnen rechnen, so gelangt man zu dem Ergebnis, daß das Ermessen der Regierung ihr Vorgehen so lange als berechtigt erscheinen lassen muß, als nicht das Gegenteil aus den Verhältnissen der kritischen Zeit heraus sich einwandfrei ergibt". Im Anschluß an diese Erwägungen bejaht der Staatsgerichtshof die Dringlichkeit für diesen Fall.

Zum Schluß erfolgt eine Darlegung darüber, daß die Vertagung des Landtages und der dadurch herbeigeführte Erlaß der Notverordnungen keine Verfassungsverletzung bedeutet; denn die Regierung dürfe mit Hilfe des Landtages an die Stelle e i n e r verfassungsmäßigen Grundlage für ihre Geschäftsführung eine andere, ebenfalls verfassungsmäßige setzen, von der aus sie ihre für notwendig erkannten Aufgaben schneller und leichter durchführen kann.

Von besonderer Wichtigkeit sind in dieser Entscheidung des Staatsgerichtshofes folgende Punkte:

1.) Der Staatsgerichtshof sagt, daß auch dann noch ein richterliches Nachprüfungsrecht über die Voraussetzungen des Art. 55 besteht, wenn die Notverordnung bereits vom Landtage genehmigt worden ist. In den oben angeführten Entscheidungen des Reichsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts wird im Gegensatz dazu die Ansicht vertreten, daß eine solche Prüfung nicht mehr in Frage kommt, wenn der Landtag die Notverordnung genehmigt hat. Hier stellt sich also der Staatsgerichtshof bewußtermaßen in Gegensatz zu der Meinung des Reichsgerichts und des

Oberverwaltungsgerichts. Diese Stellungnahme ist von großer Bedeutung. Denn in den meisten Fällen wird zu der Zeit, in der ein Gericht über die Gültigkeit einer Notverordnung entscheidet, der Landtag bereits über sie Beschluß gefaßt und sie eventuell genehmigt haben. Dann wäre nach der Ansicht des Reichsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts kein Platz mehr für die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 55. Infolgedessen würde sich das richterliche Prüfungsrecht allein auf die formellen Voraussetzungen des Art. 55 beschränken und darauf, ob die Notverordnung der Verfassung nicht zuwiderläuft. Dies würde dazu führen, daß es für jedes Gericht unmöglich wäre, eine vom Landtage bereits genehmigte Notverordnung für ungültig zu erklären, der ganz offensichtlich z. B. die Voraussetzung des Notstandes fehlt. Mithin würde das richterliche Nachprüfungsrecht illusorisch werden. Schließt man sich aber der Ansicht des Staatsgerichtshof an, so ist für das Gericht erst die Möglichkeit gegeben, da einzuhaken, wo sich die meisten Fehlerquellen für eine Notverordnung auftun, nämlich in den materiellen Voraussetzungen des Art. 55.

2.) Der Staatsgerichtshof billigt auch einem Geschäftsministerium das Recht zu, Notverordnungen zu erlassen.

3.) Hinsichtlich der Frage, ob das Moment der „Dringlichkeit" vom Gericht nachgeprüft werden kann, vertritt der Staatsgerichtshof die Meinung, daß hier zwar dem Ermessen der Regierung ein gewisser Spielraum zu belassen ist, daß aber doch ihr Verhalten in dieser Hinsicht nachgeprüft werden kann. Allerdings kann der Regierung schwer nachgewiesen werden, daß sie nicht an die „Dringlichkeit" geglaubt hat. Dieser Nachweis kann nur dann gelingen, wenn sich dies aus den Verhältnissen einwandfrei ergibt.

Der Staatsgerichtshof hält also ein Nachprüfungsrecht hinsichtlich der Frage der Dringlichkeit für möglich, entgegen der im Schrifttum weit verbreiteten Meinung, daß dieser Punkt eine reine Ermessensfrage darstelle und nicht der Nachprüfung unterliege.

Zu der Frage, ob ein Geschäftsministerium Notverordnungen erlassen dürfe, hat Stier-Somlo[54]) gelegentlich des Erlasses der fünf Notverordnungen vom 28. März eingehend Stellung genommen. Nach längeren Ausführungen über den Begriff der „laufenden Geschäfte", deren Führung dem Geschäftsministerium obliegt, kommt er zu dem Ergebnis, daß der Erlaß von Notverordnungen zu diesen laufenden Geschäften gehören kann. Denn das Staatsministerium habe selbst zu entscheiden, welche Geschäfte es als laufende ansieht. Wenn es nun nach pflichtgemäßem Ermessen den Erlaß von Notverordnungen für notwendig ansieht, so darf es sie erlassen.

Für diese Ansicht, die ja auch der Staatsgerichtshof vertritt, spricht gleichfalls die Staatsnotwendigkeit. Denn es könnte dem Staat schwerer Schaden entstehen, wenn eine Geschäftsregierung keine Notverordnungen erlassen dürfte, selbst wenn ihr Erlaß für den reibungslosen Gang der Staatsmaschine notwendig wäre.

7.) Am 8. August 1927 wurde eine Notverordnung folgenden Inhalts erlassen:

(54 Arch. d. öff. Rechts, 9. Bd. N. F., Heft 2, S. 211.

„Die Beflaggung der Dienstgebäude der Gemeinden und Gemeindeverbände gehört zu den örtlichen Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung. Das gleiche gilt in Ansehung der Schulgebäude für die Unterhaltsträger der nicht vom Staate allein unterhaltenen öffentlichen Schulen." (Pr. G. S., S. 164)

Diese sogenannte Flaggennotverordnung wurde durch das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 9. Juli 1928 für verfassungswidrig erklärt.[55])

Die Vorgeschichte hierzu ist folgende: Am 30. Juni 1925 ordnete das Staatsministerium an, daß die Gebäude der Selbstverwaltungskörper am 11. August in den Reichs- und Landesfarben zu flaggen hätten. Dieser Anordnung widersetzte sich der Magistrat der Stadt Potsdam, indem er am 27. Juli 1925 beschloß, sowohl am Verfassungstag 1925 wie auch in allen anderen Fällen nur in den preußischen Landesfarben und den Gemeindefarben zu flaggen, auch entgegen ministeriellen Erlasses. Diesen Beschluß beanstandete der Oberbürgermeister, worauf der Magistrat gegen die Beanstandungsverfügung Klage erhob.

Am 20. Mai 1927 erging in dieser Sache ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts, in dem die Beanstandungsverfügung des Oberbürgermeisters aufgehoben wurde. In der Urteilsbegründung wird dargelegt, daß die Beflaggung der Dienstgebäude der Gemeinden eine Selbstverwaltungs- und keine Auftragsangelegenheit sei, und daß daher für Gemeinden keine gesetzliche Pflicht bestehe, die Reichsflagge zu hissen.

Kurze Zeit darauf erging die Notverordnung, in der die Beflaggung zu einer Auftragsangelegenheit gemacht wurde. Das Zustandekommen dieser Notverordnung stieß beim Ständigen Ausschuß auf Schwierigkeiten. Bei dessen Sitzung in dieser Angelegenheit waren nämlich von den 5 Vertretern des Zentrums nur 3 anwesend. Diese drei Vertreter zogen für ihre fehlenden zwei Fraktionskollegen zwei sozialdemokratische Abgeordnete hinzu. Durch diese Maßnahme wurde die Mehrheit für die Annahme der Notverordnung wieder hergestellt und diese infolgedessen angenommen und dann verkündet.

Daraufhin erhoben der Magistrat der Stadt Potsdam und die Fraktion der Deutschnationalen Volkspartei im Preußischen Landtag Klage vor dem Staatsgerichtshof mit dem Antrage, festzustellen, daß die Notverordnung vom 8. August 1927 über die Beflaggung der gemeindlichen Dienstgebäude und der Schulgebäude verfassungswidrig und rechtsungültig sei.

Diesem Antrag gab der Staatsgerichtshof statt. In der Begründung wird ausgeführt:

Der Einwand der Antragsteller, die Notverordnung sei nicht in Uebereinstimmung mit dem Ständigen Ausschuß erlassen worden, ist unbegründet.

Denn nach der Geschäftsordnung des Preußischen Landtages ist die Abtretung von Sitzen im Ständigen Ausschuß an Abgeordnete einer anderen Fraktion zulässig .

55) RGZ 121, S. 13 Anh.

Sodann unterzieht der Staatsgerichtshof die materiellen Voraussetzungen dieser Notverordnung einer Prüfung und sagt: Ein Notstand hat nicht vorgelegen. Dies wird von der Antragsgegnerin auch nicht bestritten. Ein dringendes Erfordernis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit hat aber auch nicht vorgelegen. Es heißt hier wörtlich: „Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit an sich eine Anwendung des Art. 55 gebot, so war doch jedenfalls eine so weitgehende Einschränkung der Gemeinderechte, wie sie hier erfolgt ist, nicht dringend erforderlich. Die Regierung steht auf dem Standpunkt., daß das Flaggen der gemeindlichen Dienstgebäude und der in der Verordnung bezeichneten Schulgebäude „an bestimmten Tagen, insbesondere am Tage der Verfassungsfeier," zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit habe gewährleistet werden müssen. Daß aber, als die Verordnung erlassen wurde, außer dem 11. August 1927 noch irgend ein anderer Tag nahe bevorgestanden habe, für den das gleiche Erfordernis gegolten habe, ist nirgends behauptet. Im Gegenteil wird zum Nachweis der Dringlichkeit immer nur hervorgehoben, daß das Urteil des Oberverwaltungsgerichts erst kurz vor dem 11. August 1927 bekannt geworden sei. Es hätte sich also die Notverordnung ebenso, wie das der Beschluß des Staatsministeriums vom 8. August 1927[56]) und die gleichartigen Beschlüsse der vorhergehenden Jahre getan hatten, darauf beschränken müssen, Vorsorge für den 11 .August des laufenden Jahres zu treffen. Im übrigen sei die Angelegenheit nicht dringlich gewesen. Sie hätte im Wege der ordentlichen Gesetzgebung nach Wiederzusammentreten des Landtages geregelt werden können.

Aber auch inhaltlich geht die Notverordnung über das Ziel hinaus. Für dieses hätte es nach dem eigenen Vorbringen des Antraggegners genügt, den beteiligten Stellen das Flaggen in den Reichs- und Landesfarben zur Pflicht zu machen. Etwas Weiteres, namentlich die völlige Aufhebung des selbständigen Flaggenrechts der Gemeinden, war dafür nicht erforderlich. Der Rechtsirrtum der Regierung liegt darin, daß sie angesichts der Entscheidungsgründe des Oberverwaltungsgerichts geglaubt hat, den allgemeinen Rechtszustand ändern zu sollen, auf den das Gericht seine Entscheidung gestützt hat, wobei übersehen wurde, daß die Rechtslage zur Abwendung der befürchteten Zwischenfälle nur insoweit geändert zu werden brauchte und deshalb auf dem Wege der Notverordnung nur insoweit geändert werden durfte, als es der erstrebte besondere Zweck — nämlich Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit durch den Zwang, an bestimmten Tagen in den Reichs- und Landesfarben zu flaggen — erheischte. Dieser Rechtsirrtum begründet die Verfassungswidrigkeit der Notverordnung."

Auf die weiteren von den Antragstellern gegen die Gültigkeit der Notverordnung vorgebrachten Gründe ist der Staatsgerichtshof nicht eingegangen, da er schon auf Grund dieser Erwägungen zur Entscheidung gekommen ist .

Diese Entscheidung hat den lebhaften Meinungsstreit über die Flaggenverordnung zu einem gewissen Abschluß gebracht .

56) Es muß hier wohl heißen: 30. Juni 1925.

Aus ihrer Begründung ersieht man, wie eingehend und genau der Staatsgerichtshof die materiellen Voraussetzungen des Art. 55 einer Prüfung unterzieht. Er erklärt wegen Fehlens der Dringlichkeit in diesem Umfange die Notverordnung für verfassungswidrig. Aber auch in anderen Punkten, auf die der Staatsgerichtshof nicht eingeht, ist diese Notverordnung angreifbar. Sie verstößt ganz offensichtlich gegen Art. 70, indem sie eine Selbstverwaltungangelegenheit zur Auftragsangelegenheit macht. Denn in dem kurz vorher ergangenen Urteil des Oberverwaltungsgerichts war das Beflaggungsrecht ausdrücklich als Angelegenheit der Gemeinden bezeichnet worden. Dieses Recht kann den Gemeinden nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz, aber nicht durch eine Notverordnung genommen werden. Sehr beachtlich ist ferner das Vorbringen der Antragsteller, daß die Flaggennotverordnung in die Unabhängigkeit der Rechtspflege eingreife und daher gegen Art. 8 Pr. V. und Art. 107 R. V. verstoße. Denn durch die Notverordnung wollte die Regierung das Urteil des Oberverwaltungsgerichts, in dem das Beflaggungsrecht als Selbstverwaltungsangelegenheit bezeichnet war, in seiner Auswirkung aufheben.

8.) Am 8. Mai 1929 wurde eine Notverordnung über die Regelung der Gewerbesteuer für das Rechnungsjahr 1929 erlassen (Pr. G. S., S. 47). Auch bezüglich dieser Verordnung war beim Staatsgerichtshof Klage erhoben worden, mit dem Antrage, sie für ungültig zu erklären. In der Sitzung vom 13. Juli 1929 hat der Staatsgerichtshof den Antrag zurückgewiesen. Eine Begründung liegt zur Zeit noch nicht vor, so daß eine Stellungnahme nicht erfolgen kann.

III.

An den in dieser Arbeit behandelten Notverordnungen kann man ersehen, welche Entwicklung das Notverordnungsrecht seit dem Erlasse der Preußischen Verfassung genommen hat. Es wurden bei der Besprechung in der Hauptsache die Notverordnungen berücksichtigt, die im staatlichen Leben eine besondere Bedeutung bekommen haben, und zwar dadurch, daß sie zu weitgehenden Erörterungen oder zu Urteilen des Reichsgerichts, des Oberverwaltungsgerichts und des Staatsgerichtshofes Veranlassung gaben. Aus der Stellungnahme dieser Gerichte zu den Fragen des Notverordnungsrechts ersieht man, daß ihre Ansicht sehr oft mit den verschiedenen im Schrifttum vertretenen Meinungen in Widerspruch steht. Sehr bedeutsam ist in dieser Hinsicht die Tatsache, daß die Praxis das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen des Art. 55 weit weniger engherzig beurteilt als die Theorie. Wenn man sich den Wortlaut des Art. 55 ansieht, der den Erlaß von Notverordnungen an sehr strenge Voraussetzungen knüpft, und damit vergleicht, in wie vielen Fällen Notverordnungen erlassen worden sind, die diesen Voraussetzungen sicher nicht entsprechen, die aber trotzdem von der Praxis als verfassungsmäßig angesehen wurden, so erkennt man, daß hier der streng juristischen Auffassung der Standpunkt der staatspolitischen Notwendigkeit entgegensteht. Es sind sogar schon Stimmen laut geworden, die den Rahmen des Art. 55 für das praktische Staatsleben für zu eng ansehen und die eine Erweiterung des Notverordnungsrechts für angebracht und wünschenswert halten. Diese Fragen sind ihrer Natur nach aber hauptsächlich rechtspolitischer

Art, so daß sie im Rahmen dieser Arbeit keine eingehende Behandlung erfahren können. Zu erwähnen wäre bloß, daß das alte Preußen von 1850 bis 1918 mit den im wesentlichen gleichen Bestimmungen über das Notverordnungsrecht ausgekommen ist. Allerdings ist der staatsrechtliche Aufbau des heutigen Staates ein völlig anderer, so daß man nicht ohne weiteres Vergleiche zwischen ihm und dem Königreich Preußen ziehen kann. Trotzdem halte ich eine Erweiterung des Notverordnungsrechts nicht für dringend notwendig, weil m. E. der Art. 55 in seiner jetzigen Gestalt dazu ausreicht, in Fällen der Gefahr den Staat vor Schaden zu bewahren.

[illegible] daß auch in [illegible] keine einseitige Ueberschätzung erfahren können. [illegible], daß das alte Verfahren vom Jahre 1815 mit den [illegible] Bestimmungen über das [illegible] in [illegible] der [illegible] des heutigen [illegible], so hat man nicht ohne [illegible] Vergleich [illegible] und dem [illegible] Verfahren ziehen [illegible]. Trotzdem halte ich eine Erweiterung des [illegible] nicht für dringend wünschenswerth, [illegible] der Art. 23 in seiner jetzigen [illegible] gestattet, in Fällen der Gefahr den Eintritt der [illegible] zu be[illegible].